

Gelson Silva Junquilha

Volume 1

Teorias da Administração Pública



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gelson Silva Junquilho



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

J95t

Junquilha, Gelson Silva

Teorias da administração pública / Gelson Silva Junquilha. – Florianópolis :
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.
182p. : il.

Inclui bibliografia

Bacharelado em Administração Pública

ISBN: 978-85-7988-026-1

1. Teoria da administração. 2. Administração pública – Brasil – História. 3. Educação
a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil).
II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 65.01

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Rogério da Silva Nunes

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

Gelson Silva Junquilha

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Igor Baranenko
Adriano S. Reibnitz

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Editoração
Rita Castelan

Revisão Textual
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio dos polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo

o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste Governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Introdução ao estudo da Administração Pública

Administração Pública: noções básicas.....	15
Como podemos entender a Administração Pública?.....	27
Governabilidade e governança (<i>governance</i>).....	32

Unidade 2 – Administração Pública e suas tipologias

Dominação tradicional e Administração Pública Patrimonialista.....	41
Dominação racional-legal e Administração Pública Burocrática.....	49
A eficiência <i>versus</i> as disfunções da burocracia.....	53
A Nova Gestão Pública.....	56

Unidade 3 – A Nova Gestão Pública: casos pioneiros

A configuração do Estado Gerencial.....	67
As características das estruturas organizacionais.....	67
Os servidores públicos no Estado Gerencial.....	71
As experiências pioneiras da NGP.....	74

Unidade 4 – O patrimonialismo na Administração Pública brasileira

Os primórdios do patrimonialismo português na gestão colonial	87
O patrimonialismo no Brasil colonial	93

Unidade 5 – A Administração Pública brasileira rumo à burocratização

Brasil: da Monarquia à República Velha.....	105
A burocratização: dos anos 1930 a 1985.....	116

Unidade 6 – A Administração Pública Gerencial no Brasil

O advento da Administração Pública Gerencial.....	135
Críticas e alternativas teóricas à tipologia da Administração Pública Gerencial.....	154
Algumas reflexões críticas aos pressupostos do Gerencialismo.....	154
Considerações finais.....	173
Referências Bibliográficas.....	176
Minicurriculo.....	182

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Seja bem-vindo à disciplina *Teorias da Administração Pública*. A Administração Pública está cada dia mais presente em nossas vidas, não é verdade? O que seria da saúde, da educação, da segurança, bem como da limpeza de nossas cidades, dentre outras funções das quais dependemos da ação do Estado? Por isso, você vai, a partir de agora, conhecer conceitos importantes sobre o universo complexo e dinâmico que envolve a Administração Pública. Assim, esta disciplina é fundamental para a sua caminhada em busca de uma formação profissional como gestor público.

Para tanto, assumimos com você o compromisso de tratarmos aqui de temas de seu interesse, a partir de conceitos e ideias abordadas na literatura especializada. Mostraremos, assim, as diversas tendências de autores renomados, mas, à medida do possível, tornaremos explícitas nossas posições sobre o que estudaremos, cabendo a você, estudante, a escolha dos caminhos a seguir. Portanto, nossa função será sempre a de um facilitador/provocador de seu aprendizado. Você é nosso convidado para discutir nossas ideias e, junto com os seus conhecimentos, construir saberes que possam torná-lo um futuro gestor público com conhecimento técnico, mas acima de tudo consciente e crítico.

Neste livro, convidamos você para um mergulho em uma abordagem teórica e histórico-social da temática da Administração Pública. Teórica porque vamos conhecer e debater alguns conceitos e princípios daquilo que entendemos por Administração Pública. Histórico-social porque não podemos estudar Administração Pública sem contextualizá-la ao longo do tempo e do espaço, isto é,

sem vínculos com fatos históricos, econômicos, sociais, culturais e políticos de nossa sociedade.

Você vai poder vincular a teoria com a prática ao entrarmos na área da Administração Pública no Brasil e no mundo. Dessa combinação é que vamos buscar a sua profissionalização, dotada de uma postura crítica e reflexiva acerca de nossa realidade. Cremos que essa também seja a sua expectativa!

Iniciamos ousando propor um desafio: que você adquira um olhar mais abrangente sobre o próprio conceito de Administração, introduzindo a ideia de prática social, importante para sua ação futura como gestor público. A partir desse conceito, você vai poder sentir como a Administração Pública está presente em seu cotidiano. Dito de outra maneira, iremos tornar o campo da Administração Pública propriamente dito, mais rico para o entendimento das problemáticas atuais. Vamos, ainda, estabelecer algumas distinções conceituais entre Administração Pública, serviço público, política de governo e de Estado, governança e governabilidade.

A seguir, você fará uma viagem desde os primórdios da Administração Pública, conhecendo suas tipologias e os contextos histórico-sociais que configuraram e tornaram possível a existência da Administração Pública em três versões importantes: a Patrimonial, a Burocrática e a Nova Gestão Pública ou Gerencial. Esta última, por ser o tipo mais recente, merecerá maior destaque na Unidade 3, dedicada exclusivamente ao seu aprofundamento, bem como à ilustração das experiências mais marcantes em níveis mundiais – Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos.

Também vamos passear pela história da Administração Pública no Brasil, desde a chegada dos portugueses até os dias atuais. Para isso, vamos tratar das reformas administrativas realizadas em nosso País, a partir dos anos 1930 até os dias mais recentes. Você vai, então, poder conhecer como se deu a evolução das tipologias da Administração Pública em nossas terras e estar apto a pensar novas propostas para o futuro, quando for convidado para tal fim como gestor público.

Entendemos, desse modo, que esta disciplina não é somente um ferramental técnico para a sua ação como gestor público. Queremos também construir um conteúdo que possa levar você a uma reflexão constante para futuras tomadas de decisão na Administração Pública. Esse é mais um desafio que lhe propomos, por meio deste livro didático.

Afinal, não basta saber *como* podemos fazer algo, mas sim *e*, antes de tudo, *por que* fazemos algo. A partir daí, conscientes *do que, para que e para quem*, podemos definir *como* queremos atingir nossos resultados. Essa é a postura de todo o conteúdo aqui tratado. Cremos que você está cheio de motivos para ousar, a partir de nossa proposta! Portanto, acredite, ouse, aprofunde-se na pesquisa complementar dos temas aqui tratados. A Administração Pública do Brasil contemporâneo espera muito de você como futuro gestor!

Professor Gelson Silva Junquilha

UNIDADE 1

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a Administração Pública como prática social;
- ▶ Diferenciar Administração Pública de governo e de serviço público; e
- ▶ Analisar os conceitos de governabilidade e governança.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

NOÇÕES BÁSICAS

Caro estudante,

Ao longo desta Unidade iremos realizar um percurso teórico a respeito de conceitos que julgamos importantes para o estudo da Administração Pública. Inicialmente, abordaremos uma problemática fundamental nos Estudos Organizacionais, qual seja, o próprio conceito de Administração. Queremos aqui mostrar uma forma distinta de pensarmos essa conceituação tão simplificada atualmente em grande parte da literatura especializada.

Ainda que você já tenha estudado a evolução do pensamento administrativo nas disciplinas *Teorias da Administração I e II*, a ideia de Administração ou Gestão como prática social é vital na formação de um gestor público e de suma importância para você entender mais sobre a Administração.

Dessa forma, você vai poder entrar no campo da Administração Pública com suas características peculiares e diferenciações conceituais. Não se preocupe por estarmos tratando, nesta Unidade, de questões estritamente de cunho teórico, afinal, este é um dos objetivos da disciplina de *Teorias da Administração Pública*. É uma introdução.

Você será provocado a refletir constantemente sobre a utilização desses conceitos na prática por meio de diálogos. Tudo bem? Desse modo, você vai se sentir mais familiarizado com a teoria, bem como saber utilizá-la de modo mais adequado para entender e interagir com a sua realidade. Dito de outra maneira, vamos navegar pelo mundo real.

Bons estudos!

Definir o conceito de Administração Pública não é fácil, dada a sua amplitude e complexidade. Até mesmo a sua grafia é distinguida por Meirelles (2004), que sugere que seja escrita com letras maiúsculas quando nos referimos a entidades e órgãos administrativos e, com letras minúsculas, quando fazemos alusão às funções ou atividades administrativas.

Desse modo, grafaremos Administração Pública sempre com letras iniciais maiúsculas, já que estamos interessados em tratar de estruturas ou ainda do que também conhecemos como aparelhos ou máquinas administrativas estatais.

Meirelles (2004) afirma que, quando estudamos Administração Pública, devemos sempre começar o tema com o conceito de Estado. Você se lembra de ter estudado esse conceito na disciplina de Ciência Política?

Você também já aprendeu alguns conceitos sobre Administração nas disciplinas *Teorias da Administração I e II*. Reveja o material didático para fortalecer o seu aprendizado conosco. Neste livro, dada a ênfase na temática da Administração Pública, Estado será aqui entendido, conforme nos ensina o professor Bresser-Pereira (1992), no seu sentido estrito, ou seja, como uma organização burocrática estatal que tem poder particular para definir leis e tributar os habitantes de um território, sendo dirigida por um governo e dotada de um corpo burocrático e de uma força pública.

De início, para nos aproximarmos do conceito de Administração Pública, é prudente que entendamos o que estamos pensando quando falamos em Administração. Vamos, então, trabalhar um artigo de Junquilho (2001) a respeito dessa temática tomando como referência uma obra do conceituado professor britânico Michael Reed (1997), que problematiza, habitualmente, o que se escreve sobre Administração na literatura recorrente. Suas contribuições nos permitem ampliar o conceito de Administração para a ideia, mais ampla e rica, de gestão como prática social.

Você está lembrado de quando propusemos isso na apresentação deste livro, não? Sabe por que devemos investir nessa ideia de enriquecimento do conceito de Administração?

É simples: ela vai nos permitir visualizar, em primeiro lugar, uma síntese sobre os enfoques de como a Administração vem sendo estudada pelas grandes correntes teóricas presentes nos estudos organizacionais. Em segundo lugar, vai nos possibilitar ampliar o conceito de Administração agregando a ideia de prática social.

Você já havia pensado nisso? Acompanhe os nossos argumentos e veja como essa proposta se torna poderosa para, em seguida, entendermos melhor a Administração Pública.

Assim, Reed (1997 *apud* JUNQUILHO, 2001), após análise de diversos estudos envolvendo a temática da Administração ou Gestão nas últimas décadas, nos mostra que podemos agrupá-los em três grandes grupos.

- O primeiro engloba o que ele chamou de perspectiva da Administração como técnica, ou seja, como um conjunto conceitual de técnicas de **como** administrar. Dito de outra maneira, uma variedade de abordagens cuja preocupação é apresentar a Administração como um ferramental tecnológico neutro e objetivo. Ou, ainda, como ensinamentos baseados em modelos prontos para serem aplicados, em busca dos melhores resultados coletivos, preestabelecidos e não atingíveis sem sua aplicação nas organizações, tanto públicas como privadas. Assim, temos a Administração com estruturas formalizadas de sistemas de controle capazes de garantir eficiência sobre a coordenação das ações humanas.

Você deve estar querendo um exemplo, não? Então, vamos lá! Lembra-se da Administração Científica, estudada nas disciplinas de Teorias da Administração I e II?

Nelas, você conheceu como aquela corrente do pensamento administrativo prescreveu métodos para o alcance de resultados propondo, em suma: *The One Best Way* (A única melhor maneira), ou seja, como, a partir dos seus ensinamentos, as organizações poderiam alcançar o melhor e único caminho para as melhorias; os famosos tempos e movimentos; o conceito das funções administrativas – planejamento, organização, comando, controle e avaliação; e a ideia de departamentalização e estruturas organizacionais, dentre outras propostas, tão caras ainda nos tempos atuais.

Entretanto, pensada como uma técnica, a Administração assume a forma de um receituário pré-formatado e imposto de “cima para baixo” pelos gestores organizacionais, bem como tomado como verdade única e pronto para ser utilizado por quaisquer organizações, não importando onde nem quando.

Para ilustrarmos, tomemos como exemplo o seguinte questionamento analógico: o que acontece quando você usa uma ferramenta para apertar um parafuso?

Em qualquer lugar do mundo que a usarmos, a ferramenta vai apertar ou afrouxar o mesmo parafuso, pois ela já vem com a dimensão exata para uma determinada bitola de parafuso. Mas, veja só, ela somente vai funcionar para essa determinada especificação. Se trocarmos o parafuso, a ferramenta já não se adequará mais. Assim é com a Administração

Científica, para a qual também podemos indagar: uma mesma ferramenta administrativa pode ser útil para qualquer organização? O que você acha?

- O segundo grupo diz respeito aos estudos que contemplam a perspectiva da **política** nas organizações. Isto é, em contraposição ao tecnicismo do grupo anterior, esses estudos dão ênfase à política, ou seja, à questão dos conflitos de interesse entre grupos nas organizações caracterizando os ambientes intra e interorganizacionais como dotados de grandes incertezas.

Os pressupostos de base são construídos a partir da noção de que as organizações são palcos de conflitos entre grupos ou coalizões que disputam, entre si, processos de escolha decisória apoiando-se, para a resolução desses conflitos, no exercício de relações de poder. A organização é tomada como uma “arena” de disputas de grupos dotados de interesses divergentes em busca do controle das decisões.

As estruturas e os processos organizacionais deixam de representar o aspecto predominante e dão lugar aos conflitos interpessoais e às suas dinâmicas contínuas de negociações, a partir de interesses distintos dos membros organizacionais, em busca do alcance de resultados organizacionais. Logo, por meio de processos de negociação entre interesses políticos divergentes, os conflitos são instaurados e resolvidos, bem como as estruturas organizacionais são modeladas e até mesmo transformadas.

Você pode entender melhor essa ideia se pensar como, no seu local de trabalho, as pessoas formam grupos com interesses diversos e disputam espaços de poder. Imagine, por exemplo, no setor público, um secretário que, pressionado por moradores de um bairro carente, luta pela construção de uma unidade de saúde. Que discurso este secretário da saúde ouviria do secretário de finanças?

Geralmente, este alegaria que o município não dispõe de recursos financeiros, não é verdade?

Temos aqui o conflito de interesses: o secretário da saúde pode se aliar aos moradores para aumentar a pressão sobre o colega das finanças. Vão surgir, então, as divergências e mediações políticas que serão resolvidas via negociações. O novo posto de saúde poderá ser construído se o grupo de pressão tiver maior força. Isso pode acontecer em outras áreas como educação, obras etc. Você já evidenciou isso em sua cidade?

- Por fim, no terceiro grupo, estão os estudos que pensam as organizações a partir de uma perspectiva **crítica**. Este grupo constitui uma oposição aos outros dois grupos, na medida em que descarta a Administração tanto como um ferramental técnico quanto como um espaço de disputa entre grupos e pessoas no interior das organizações. Assim, na perspectiva crítica, a Administração, influenciada pela obra de Karl Marx e aplicada aos estudos organizacionais, é vista como mecanismo de controle social a serviço dos interesses maiores de proprietários de organizações e de outros bens privados na sociedade.

Ou seja, em vez de uma técnica neutra, ela é um ferramental garantidor dos lucros do capitalista, bem como de controle da ação dos trabalhadores nas organizações. Isto porque, em uma sociedade dividida em classes sociais antagônicas – capitalistas e trabalhadores –, que estão sempre em conflito – capital e trabalho –, emerge o papel da Administração como fornecedora de instrumental ideológico para garantir as relações de poder. Isto é, possibilitar que os capitalistas possam exercer o controle sobre os trabalhadores e alcançar os resultados desejados nas organizações.

O que isso representa na prática?

Assista ao filme **Tempos Modernos** de Charles Chaplin e veja como as técnicas administrativas permitiam aos patrões controlarem o trabalho dos empregados em todos os seus níveis, influenciando na saúde dos trabalhadores, inclusive. Nessa obra cinematográfica magnífica de Charles Chaplin, você vai ver o olhar crítico do famoso cineasta preocupado com a industrialização emergente no século XX, bem como o conflito de interesses entre capitalistas e trabalhadores. Esse conflito, na interpretação de Marx, seria uma das bases das contradições da sociedade capitalista.

Para assistir um trecho do filme, acesse: <<http://www.youtube.com/watch?v=XFXg7nEa7vQ>>. Acesso em: 1º dez. 2010.

A perspectiva de análise crítica nas Ciências Sociais foi inaugurada por Karl Marx, considerado um autor clássico e um dos fundadores do pensamento sociológico. Marx deixou como legado o marxismo – corpo teórico e doutrina política de visão de mundo –, interpretado de diversas formas por estudiosos a partir de seus escritos. Ainda que muito complexo, podemos destacar três de seus elementos básicos:

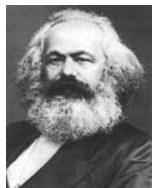
- a análise histórica das tipologias de sociedade humana, na qual ganha destaque o modo de produção da vida material (econômica) determinando as instâncias sociais, políticas e espirituais dos grupamentos humanos;
- a abrangência das mudanças de um tipo de sociedade para outra a partir do progresso tecnológico, por um lado, e, por outro, as lutas de classe em busca de ascensão como dominantes, ambos os lados relacionados de forma íntima; e
- o estudo profundo sobre o capitalismo e as formas de exploração da classe trabalhadora pelas classes dominantes proprietárias do capital.



Saiba mais

Karl Marx

Teórico do socialismo. Em 1848, Marx e Engels publicaram o *Manifesto do Partido Comunista*, o primeiro esboço da teoria revolucionária que, anos mais tarde, seria denominada marxista. Embora tenha sido praticamente ignorado pelos estudiosos acadêmicos de sua época, Karl Marx continua sendo um dos pensadores que mais influenciaram a história da humanidade. O conjunto de suas ideias sociais, econômicas e políticas transformou nações e criou blocos hegemônicos. Aprofunde seus conhecimentos sobre Karl Marx lendo a obra *Um Toque de Clássicos*: Marx, Durkheim, Weber de Tânia Quintaneiro, Maria Barbosa e Márcia Gardênia. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u149.jhtm>>. Acesso em: 2 mar. 2010.



O pensamento marxista é vasto e constituiu-se em uma análise crítica à sociedade capitalista emergente no século XIX, dividida em classes sociais antagônicas: de um lado patrões, donos de negócios e bens empresariais e, de outro, os trabalhadores, desprovidos da posse desses bens. Em contraposição a esse mundo de oposições, Marx propunha o fim do capitalismo rumo a uma sociedade sem divisão de classes e desprovida da posse individual da propriedade privada (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996).

Muito bem! Mas o que esses três grupamentos têm a ver com a ideia de gestão como prática social?

Bem, se estudarmos a Administração adotando um daqueles três grupos de forma isolada, nós teremos problemas para gerir as organizações, pois teremos uma visão míope e empobrecida dos fenômenos a nossa volta. Isto porque, para melhor administrarmos, devemos, ao mesmo tempo, entender de técnicas de gestão e perceber a organização como um campo complexo de disputa de poder entre grupos/pessoas. E, mais ainda, devemos compreender que uma organização está inserida em um contexto maior de conflitos históricos, sociais, políticos, culturais e econômicos de uma dada realidade e que influenciam no dia a dia da gestão e dos resultados a serem alcançados (JUNQUILHO, 2001).



Logo, o tripé técnica, conflitos entre grupos e pessoas inter e intraorganizacionais, bem como os conflitos mais amplos de uma dada estrutura social tem de ser considerado como interdependente em nosso cotidiano como gestores. Sem isso, estaremos sempre impedidos de agir de forma mais ampla e consciente, principalmente sobre os vários porquês dos fenômenos organizacionais que nos desafiam. Ou, ainda, de agirmos sob um único ponto de vista teórico.

É, então, necessária uma alternativa que incorpore, de forma integrada, ao tripé a ideia de gestão. O que implica darmos atenção ao ferramental técnico – as estruturas, as tecnologias e os procedimentos operacionais; ao como fazer; aos conflitos interpessoais e grupais daí decorrentes pelas diversas formas possíveis de ação e interesses dos membros organizacionais; e, por fim, ao nível mais amplo de conflitos na sociedade, advindos de várias instâncias, sejam elas econômicas, culturais, sociais, políticas e ideológicas como nos ensinou Marx.

Em síntese, o caminho é compreendermos a Administração como “prática social”, capaz de integrar, em seu bojo, questões inerentes à técnica e aos dilemas éticos e políticos aos quais as organizações e os seus membros são submetidos no dia a dia (JUNQUILHO, 2001).

Mas o que podemos entender por prática social?

Recorrendo a Giddens (1989), vamos entender que a prática social consiste de procedimentos, métodos e técnicas executados e manejados de forma apropriada por atores sociais tomando como base a consciência que eles detêm sobre os procedimentos de uma ação. Isto é, aquilo que aquele autor denominou de conhecimento mútuo (*mutual knowledge*), ou seja, um tipo de conhecimento que é compartilhado por todos aqueles atores sociais que sabem como se comportar ou prosseguir em determinadas situações cotidianas, a partir da sua vivência em determinados grupamentos sociais.

A noção de prática social envolve nossas ações diárias, baseadas no conhecimento de sabermos como fazer as coisas de um determinado modo, aceito e legitimado no grupo social em que vivemos.

Na prática social a ação é baseada no que o grupo considera como conveniente. Esse conhecimento não se refere àquele obtido na escola, mas sim àquele que vem do nosso conhecimento prático das coisas diárias. Da forma como no portamos cotidianamente sem termos de explicar o porquê de agirmos de tal maneira. Agimos simplesmente porque agimos. O fato de pertencermos a um dado grupo social nos habilita a sabermos como agir nas diversas situações sociais (GIDDENS, 1989).

Você pode estar se perguntando: em qual situação podemos evidenciar uma ação como essa? Não é difícil, vamos pensar juntos!

Imaginemos uma situação comum em nosso cotidiano: um católico ou um evangélico que frequenta sempre, aos domingos, a missa ou o culto em uma igreja ou templo. Essa pessoa sempre se arruma e veste uma roupa bem adequada – um vestido, um calçado combinando, se for mulher; e um terno com gravata ou o melhor conjunto de calça e camisa, se for homem, não é assim?

Crescemos ouvindo as pessoas dizerem: fulano está usando “roupa de domingo”! O que isso significa? Primeiro, que o fulano, ao sair de casa para estar com Deus, sabe que tem de se apresentar distintamente. Logo, procura uma roupa adequada. Ninguém precisa dizer isso a ele, não há nenhuma lei que o obrigue ou uma escola que o ensine. Ele sabe disso porque vai sempre àquela igreja ou àquele templo e percebe, com frequência, esse comportamento no grupo como algo comum.

Dessa forma, o pratica também sem se questionar, quase que de forma imediata. E, segundo, porque usar “roupa de domingo” significa dizer que se está bem trajado. Isso é uma prática social.

Reflita sobre isso ao observar as pessoas no trabalho. Quais são as práticas mais comuns no dia a dia? Que significados elas trazem?

A partir dessa noção de prática social e com base nos ensinamentos de Reed (1997 *apud* JUNQUILHO, 2001) podemos perceber que há uma aproximação à definição de Administração ou Gestão como uma composição frouxamente articulada de práticas sociais, envolvendo a junção e o controle de diversos interesses, recursos e atividades inerentes ao alcance de determinados objetivos nas organizações. Ou seja, as organizações são pensadas como conjuntos de práticas nos quais seus indivíduos estão rotineiramente engajados, na manutenção ou reestruturação dos sistemas de relações sociais nas quais eles estão coletivamente envolvidos, tanto nas organizações privadas como públicas.

Significa, ainda, afirmarmos que as práticas sociais produzidas pelos diversos membros organizacionais, internos ou externos às organizações, nunca são neutras ou totalmente possíveis de serem controladas, por isso a ideia de espaços frouxamente articulados. Assim, temos então a configuração dos espaços complexos de integração, diferenciação e fragmentação de práticas que desafiam os gestores em busca de resultados comuns nas organizações.

Entendemos, portanto, que a Administração comporta entrelaçamentos entre a técnica – sistemas operacionais e tecnologias – e os jogos de poder entre interesses de grupos diversos intra e interorganizacionais, os quais atuam a partir de contextos sociais específicos, estruturados a partir de influências históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas.

Você ainda está confuso? Vamos ajudá-lo! Pense a Administração no Brasil, seja no setor privado, estatal ou não governamental. Não podemos exercê-la sem conhecermos e aplicarmos as ferramentas e as tecnologias gerenciais disponíveis, certo?

Certíssimo, entretanto temos de nos atentarmos para as formas como as pessoas vão agir e reagir ao fazerem uso desses instrumentais. Que conflitos, que interesses distintos entre a gerência

e os demais membros organizacionais podem surgir daí? Como poderemos negociá-los politicamente?

E, ainda, que influências de cunho político, social, cultural, econômico e histórico, exteriores à organização, podem estar influenciando as pessoas para determinados comportamentos reativos ou proativos? Dito de outro modo, de que formas elas veem o mundo e, a partir daí, como desenvolvem suas práticas sociais fora e dentro das organizações públicas? Como essas práticas podem influenciar controles, planos organizacionais, comando de pessoas e resultados organizacionais? Tudo isso faz parte do cardápio de um gestor público. Ou seja, forma o tripé – técnica, conflitos políticos grupais e estruturais.

Pensarmos a Administração vinculada à prática social ajuda e muito a ação gerencial no serviço público, que deve, então, ser construída a partir da análise contínua e dinâmica do tripé.

O tripé – técnica, conflitos políticos grupais e estruturais – nos ajuda a fazer uma leitura dos ambientes internos e externos às organizações públicas, e a partir desses diagnósticos, podemos incrementar nossa ação gerencial de maneira mais equilibrada. Essa capacidade é de extrema importância quando tratamos de Administração Pública, conforme veremos a seguir.

COMO PODEMOS ENTENDER A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Agora que você já visualiza a Administração e seu vínculo à noção de prática social, está pronto para seguirmos adiante. Primeiramente, vamos conhecer alguns significados conceituais sobre Administração Pública e, depois, faremos algumas atividades de aprendizagem para você se certificar de que compreendeu corretamente o que estamos estudando nesta Unidade.

Conforme nos ensinam Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 10), de forma mais ampla, “[...] a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal” .

Para Meirelles (2004), a Administração Pública significa a totalidade de serviços e entidades ligados ao Estado. De modo concreto, é esse mesmo Estado atuando solidamente visando a satisfazer o bem comum de indivíduos em uma coletividade sob seu domínio, nas esferas federal, estadual e municipal de governo, podendo estas duas últimas esferas gozarem de maior ou menor autonomia político-administrativa em relação à primeira.

O Estado pode assumir as formas: Unitário ou Simples e Federativo. No modo Unitário, prevalece uma centralização tanto política quanto administrativa. Isto é possível por meio da instituição de três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – independentes, porém únicos para toda a extensão territorial que compõe determinado Estado. Assim, é definida uma unidade de

poder central da qual emanam todos os ordenamentos administrativos, judiciais e legais. Ainda que possa haver certa descentralização de poder, via entes regionais, estes últimos não possuem autonomia político-administrativa, subordinando-se ao poder central.

Já no Estado federativo, os entes regionais – Estados e municípios –, por delegação de uma Constituição Nacional, detêm autonomias que lhes são próprias, não podendo suas competências administrativas, legislativas e políticas serem retiradas por um ato arbitrário e unilateral do poder central, como no Estado Unitário. Desse modo, cada ente regional, pode, preservando diretrizes constitucionais únicas e nacionais, criar suas legislações, definir suas ordenações administrativas e instâncias jurídicas próprias. Não há aí um centro único de poder (federal), mas sim um compartilhamento desse mesmo poder de Estado entre entes descentralizados regionalmente (Estados e municípios, como no caso do Brasil de hoje).

Para tanto, o Estado é organizado por meio da Administração denominada de Centralizada, ou Direta, envolvendo entidades estatais como ministérios, secretarias; e Indireta, constituída por entidades autárquicas, **empresas públicas ou fundacionais**, bem como por entidades de cooperação ou paraestatais, ou seja, aquelas pessoas jurídicas de direito privado, mas que atuam em cooperação com o Estado para a realização de interesses estatais. Há, ainda, as organizações não estatais, mas que prestam serviços de interesse público, porém não privativos de Estado, como as Organizações Não Governamentais (ONGs).

Na Figura 1, a seguir, você pode visualizar, à direita e à esquerda, edifícios ministeriais que abrigam órgãos centrais da Administração Pública do Governo Federal brasileiro, na cidade de Brasília.

Você conhecerá as características jurídicas – formas de constituição e funcionamento – das organizações governamentais na disciplina *Instituições de Direito Público e Privado* ministrada ainda neste Módulo 3.



Figura 1: Esplanada dos Ministérios em Brasília

Fonte: <<http://www.brasil-turismo.com/distrito-federal/imagens/esplanada.htm>>.

Acesso em: 1º dez. 2010.

Em distinção à Administração Pública, temos o conceito de serviço público. Apesar das várias definições possíveis, adotamos a ensinada por Meirelles (2004) que traz serviço público como sendo todo serviço prestado pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.

É importante, ainda, entendermos o conceito de governo, que, embora caminhe junto com o de Administração Pública, não pode ser confundido com este. Assim, é definido por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 553):

[...] conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade [...]. Por consequência, pela expressão “governantes” se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pela de “governados”, o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo na esfera estatal.

Podemos então entender, segundo Meirelles (2004), que cabe aos governos, a partir de uma outorga política para o comando, tomar as iniciativas e fixar objetivos do Estado, bem como manter a ordem jurídica vigente.

Assim, ao identificarmos o governo com a atividade política e discricionária, ou, ainda, com capacidades de escolhas políticas de ação, a Administração Pública tem a responsabilidade profissional e legal de execução daquelas escolhas políticas de governo a partir de instrumentais dispostos no Estado. Nela temos lotados os serviços públicos. No governo, estão as responsabilidades políticas das decisões a serem executadas pela Administração Pública.

Dito de outra maneira, temos que a Administração Pública não pratica atos de governo; pratica apenas atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes (MEIRELLES, 2004).

É importante ainda registrarmos a distinção entre políticas de Estado e políticas de governo. As primeiras fazem referência ao que é estabelecido em lei, na interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, traduzem a definição de premissas e objetivos que um Estado

Em um dado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou sociedade. As políticas de Estado se configuram pelo seu caráter de estabilidade, e em geral tendem a ser alteradas para se ajustarem a um novo contexto histórico. Para que isso aconteça, é preciso apenas que ocorra a alteração no quadro legal. Trata-se de políticas necessariamente estruturantes. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 125).

Já as políticas de governo, em consonância com as políticas de Estado, são aquelas definidas a partir de objetivos e fins a serem alcançados por governantes que ocupam o poder na Administração Pública, por meio de planos governamentais concebidos de acordo com uma dada orientação política. Tendem a configurar as marcas de uma determinada equipe de governo em setores específicos de sua ação (MATIAS-PEREIRA, 2008).

*Você sabe evidenciar algum exemplo de política de Estado?
Você consegue identificar as políticas de governo de seus governantes municipais? Quais seriam, por exemplo, as políticas ligadas à educação pública em sua cidade?*

Pelas definições aqui estudadas, podemos tomar como exemplo a educação. No Brasil, é uma determinação da política de Estado que nenhuma criança com idade superior a seis anos possa ficar fora da escola pública e gratuita de ensino fundamental. Para tanto, as políticas de governo nos níveis federal, estadual e municipal deverão garantir esse direito. Logo, é preciso manter condições básicas para que toda criança no limite daquela idade tenha garantida a sua vaga na escola pública: construir escolas adequadas, garantir remuneração e formação continuada para o magistério etc.

GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA (GOVERNANCE)

Dois conceitos complementares no mundo contemporâneo orientam a ação estatal, quais sejam: governabilidade e governança (*governance*), segundo Diniz (1995). Isso porque as medidas governamentais envolvem não só instrumentos institucionais e recursos que o Estado controla, mas também o uso de meios políticos, bem como de articulações e coalizões que as sustentem.

De acordo com Diniz (1995), a governabilidade faz referência a três dimensões básicas. A primeira faz referência à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e os recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas.

A governabilidade incorpora à articulação do aparelho estatal ao sistema político de uma sociedade, ampliando o leque possível e indispensável à legitimidade e suporte das ações governamentais em busca de sua eficácia.

Prats i Catalá (1998, p. 272) introduz a ideia de “governabilidade democrática” definindo-a como “[...] a capacidade de um sistema democrático para se autogovernar e enfrentar positivamente os desafios e as oportunidades”. Ou seja, ela envolve uma estratégia para construir capacidades que, no entender do mesmo autor, depende da inter-relação entre sistemas institucionais existentes, atores políticos, econômicos e sociais, bem como da qualidade e quantidade de lideranças transformacionais disponíveis.

Vimos que governabilidade significa a participação dos diversos setores da sociedade nos processos decisórios que dizem respeito às ações do poder público, e governança, o que significa? Você sabe distinguir esses termos?

De acordo com Matias-Pereira (2008) a ideia de governança (*governance*) passou a ser utilizada pelo Banco Mundial como proposta ao que aquela entidade identificava como problemas de *má governança* em países em desenvolvimento, no fim dos anos 1980.

Assim, sua definição está relacionada ao exercício da gestão de uma sociedade, isto é, envolve a capacidade de um governo para definir, implementar e cumprir políticas e funções (DINIZ, 1995). Tais capacidades são identificadas como:

- ▶ **Comando e direção:** inerentes ao processo de gestão das políticas públicas, incluindo definição e ordenamento de prioridades, bem como garantia da não descontinuidade dessas políticas no tempo. Cabem aqui as definições de diretrizes e ações de caráter estratégico que orientam as decisões de governo.
- ▶ **Coordenação:** diz respeito à integração entre as distintas unidades governamentais, necessária para a garantia de certa unidade das políticas de governo. Supõe a compatibilização de interesses distintos e a administração de conflitos em torno de um projeto mais global.

- **Implementação:** é o arranjo entre a mobilização de recursos financeiros, políticos, técnicos e institucionais; a competência técnica do quadro de servidores públicos e a base de dados informacionais para a necessária operacionalização das ações estatais.

Para Matias-Pereira (2008), uma boa governança na Administração Pública requer a adoção de quatro princípios: a construção de relações éticas; a garantia da conformidade em toda a sua plenitude; a transparência das ações governamentais; e a prestação de contas de forma responsável. A garantia desses princípios requer, ainda, a participação democrática de todos os atores da sociedade civil devidamente organizada.

A boa governança pressupõe, na Administração Pública, acompanhamento e controle, por parte dos cidadãos, no exercício pleno de sua cidadania em uma sociedade democrática, de todas as ações governamentais. Como ensina Matias-Pereira (2008) a busca permanente da transparência na Administração Pública deve ser a condição essencial para que os países, em especial os latino-americanos, possam continuar a progredir no processo de desenvolvimento socioeconômico e na consolidação da democracia. Nesse contexto, o autor destaca que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, tornando mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil.

Bresser-Pereira (1998a) sintetiza que governabilidade é uma capacidade política de governar derivada das relações de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

É importante também registrarmos a relevância dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública. Você sabe a distinção desses três termos?

A literatura nos apresenta diferentes significados. Para fins do nosso estudo vamos considerar a definição apresentada por Matias-Pereira (2008), em que a eficiência se preocupa em fazer corretamente as ações e/ou atividades a que se propõe e da melhor maneira possível. Por isso, a ênfase nos métodos e procedimentos internos. A eficácia significa a capacidade da Administração Pública no que diz respeito ao alcance da satisfação de necessidades de uma determinada coletividade por meio da prestação de serviços públicos. E, a efetividade é exatamente quanto de qualidade deve ser obtida por esses mesmos serviços prestados.

Complementando...

Para saber mais sobre organizações e a Administração Pública, procure realizar as leituras sugeridas a seguir:

- 📖 *Trabalho e capital monopolista*: a degradação do trabalho no século XX – de Harry Braverman. No capítulo 9 desta obra, o autor é explícito ao afirmar que os gerentes das organizações estão a serviço exclusivo dos capitalistas.
- 📖 *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* – de Luiz Carlos Bresser-Pereira.
- 📖 *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional – de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Resumindo

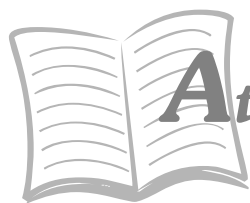


Você percebeu, nesta Unidade, como é rica a temática da Administração Pública, a começar pela noção de Administração vinculada à ideia de prática social. Certamente você está lembrado de como essa proposta enriquece a nossa visão do campo administrativo, permitindo-nos uma leitura mais ampla sobre gestão. Para a Administração Pública, isso faz todo o sentido na medida em que não podemos concebê-la desvinculada de sua inserção na sociedade. Só a partir disto podemos pensar as nossas ações como gestores públicos, concorda?

Outra questão interessante é a distinção entre Administração Pública e o que se denomina de governo. Essa reflexão nos permite perceber a ação de nossos políticos no comando das máquinas estatais, bem como a nossa capacidade, como cidadãos, de exercer o controle sobre o uso de recursos públicos no que tange à eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos.

Também conhecemos os conceitos de governança e governabilidade, indispensáveis para a sua avaliação, como futuro gestor, das dinâmicas da Administração Pública contemporânea.

Se você consegue fazer essas articulações a partir dos temas tratados até aqui, já pode considerar-se possuidor de um domínio conceitual extremamente satisfatório. Caso contrário, faça uma releitura dos temas tratados, discuta com seu tutor e com seus colegas de turma no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA). Persista, pois você é o maior responsável por seu sucesso.



Atividades de aprendizagem

Agora que você já domina os conceitos básicos sobre Administração Pública, realize as atividades que elaboramos para que você possa avaliar a sua aprendizagem.

1. Qual a importância da ideia de Administração como prática social para o estudo da Administração Pública?
2. Qual a diferença entre Administração Pública e serviço público?
3. Explique os conceitos de governabilidade e governance.
4. Procure identificar, no plano municipal, como se estrutura a Administração Pública. Depois, observe a sua composição e seus planos de ação (prioridade das políticas de governo, objetivos, metas etc.). Mostre como se caracterizam as questões da governança e governabilidade.
5. A Lei Federal n. 10.257/01, denominada de Estatuto das Cidades, define, em seu Capítulo IV, que as cidades devem garantir a sua gestão democrática por meio de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências, conferências e consultas públicas para assuntos de interesse urbano, bem como a possibilidade da proposição de projetos de lei de iniciativa popular para o desenvolvimento urbano. Propõe, ainda, a instituição do orçamento participativo democrático e a obrigatoriedade de um Plano Diretor Urbano para cidades com mais de vinte mil habitantes. A partir dessa legislação, como você avalia a governança na gestão pública de sua cidade? E a prática da governabilidade democrática? Descreva como se dão esses fenômenos. Provavelmente esta visibilidade vai ajudá-lo em seu futuro como gestor público!

UNIDADE 2

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS TIPOLOGIAS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Diferenciar os conceitos de dominação carismática, tradicional e burocrática;
- ▶ Distinguir a Administração Pública Patrimonialista da Burocrática; e
- ▶ Compreender a Nova Gestão Pública e Gerencial.

DOMINAÇÃO TRADICIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

Caro estudante,

Nesta Unidade, veremos como a Administração Pública assumiu configurações distintas ao longo de sua existência até os dias atuais. O que é fundamental para darmos continuidade aos nossos estudos.

Iniciaremos conversando sobre o conceito de dominação e fazendo um percurso histórico mostrando como ele é vital para as tipologias da Administração Pública a serem descritas. Será um passo importante, pois a partir desses conhecimentos adquiridos, você poderá reconhecer nas próximas Unidades essas mesmas configurações na história da Administração Pública no Brasil.

Então, mãos à obra. Aproveite mais esta Unidade para a construção de novos conhecimentos. Bons estudos!

Vimos, na Unidade 1, o conceito de Administração Pública que é de extrema importância para podermos estudar as suas tipologias, o seu conceito de dominação e as suas formas de manifestação. Porém, antes, precisamos deixar claro que a Administração Pública nem sempre existiu como você a conhece hoje. Isso pode ser entendido com a introdução da ideia de *atividades de natureza administrativa*, ou seja, um conjunto de

*Comunidade – agrupamento humano cujo sistema de solidariedade é predominantemente baseado em sentimentos que geram identidade comum. Fonte: Prates (2004).

*Sociedade – um agrupamento humano devidamente organizado por meio de um conjunto complexo e diversificado de ações padronizadas de formas de linguagens específicas, em um espaço geográfico determinado, enfim, uma percepção mecânica de mundo humano, pois ele põe claramente problemas de inter-relação entre grupos, pessoas, papéis sociais etc. Fonte: DaMatta (2000).

ações, “[...] dentro de uma **comunidade*** ou **sociedade***, voltadas para a implementação de um sistema de ordem em uma associação humana qualquer.” (PRATES, 2004, p. 109).

Assim, a atividade administrativa é um conceito amplo, pois se efetiva quando, em uma associação, há um grupo de pessoas comandadas por alguém que as governa, apoiado ou não, de forma eventual, por um quadro administrativo. A simples existência de um governante – chefe de família, presidente de um clube de futebol, cacique de uma tribo indígena, presidente de uma empresa comercial – cuja ação administrativa seja zelar pela ordem interna, ou governo do grupo, garante a existência de uma associação (PRATES, 2004).

Logo, a atividade administrativa sempre existiu, desde os primórdios de nossa humanidade, diferentemente do que se conhece hoje por Administração Pública, fenômeno típico do Estado Moderno, nascido a partir de meados do século XV. Nele, é realizado a separação do que é público, de domínio estatal e coletivo, daquilo que é de propriedade privada. Até então, os governantes não separavam o bem público do bem privado. Desse modo, conforme afirma Prates (2004), a Administração Pública tem como fato gerador o surgimento do Estado Moderno.

Você pode estar se perguntando: como isso é possível?



Saiba mais

Max Weber

Nasceu na Alemanha, viveu no período em que as primeiras disputas sobre a metodologia das Ciências Sociais começavam a surgir na Europa, sobretudo em seu país, a Alemanha. Publicou *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, que se tornaria sua obra mais conhecida. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u508.jhtm>>. Acesso em: 2 fev. 2010.



O conceito de dominação e suas formas de manifestação, mostrados a seguir, vão configurar tipologias de Administração Pública específicas ao longo da história nos auxiliando a entender esse processo. Iniciaremos o conceito de dominação e suas tipologias a partir do legado da obra de um dos pais das Ciências Sociais, qual seja, o pensador alemão Max Weber. Inicialmente, começemos pela definição do conceito de poder, aqui entendido como a

probabilidade de alguém ou um grupo social de impor sua vontade própria a terceiros, a partir de uma dada relação social, mesmo contra a vontade desses terceiros. Entretanto, o próprio Weber reconhece que essa definição de poder é sociologicamente amorfa, pois é possível a qualquer ser humano a capacidade de impor sua própria vontade a terceiros, em diversas situações imagináveis.

Por isso, Weber (1984) introduz o conceito de dominação, considerando que essa ideia é mais precisa, já que vai significar a introdução da possibilidade de que uma relação de mando seja obedecida, por meio de uma dada legitimidade. Assim, a dominação pode ser entendida como sendo um tipo especial de poder cujos dominantes acreditam que têm o direito de exercício do poder, e os dominados acreditam que o seu dever é obedecer às ordens daqueles (MEDEIROS, 1978).

Logo, ela não deixa de ser poder, mas é um tipo especial, isto é, deve ser legitimada entre dominantes e dominados por meio do compartilhamento de certas crenças que vão, justamente, tornar concreto o exercício do poder. Fica assim estabelecida a relação de autoridade. Ou seja, um dado conjunto de crenças de um grupamento social específico torna legítima a capacidade de alguém mandar e obter a obediência de outro alguém. O conjunto de crenças que legitima a relação de mando e obediência é comum e aceito por dominantes e dominados, em uma relação social. Lembre-se disso!

Estamos falando de dominantes e dominados, mas o que você entende por esses termos? Você conhece quais são os tipos de dominação?

De acordo com Weber (1984) são três os tipos de dominação possíveis: a tradicional, a carismática e a legal. Considerando que o tipo tradicional e legal são os que se relacionam direta e sucessivamente com as tipologias da Administração Pública Patrimonialista e Burocrática, serão elas as destacadas nesta

*Carisma – fonte de crença indutora da obediência. No campo contemporâneo das Teorias da Administração, a dominação carismática é a base para o exercício da liderança nas organizações públicas ou privadas. Fonte: Weber (1984).

Unidade. A **dominação carismática** tem como fonte de legitimação de autoridade a crença no **carisma*** que um indivíduo possui, dotando-o de capacidade suficiente para influenciar terceiros à obediência. De acordo com Weber (1984) o carisma faz referência a uma qualidade extraordinária da personalidade de alguém, o dom da graça pessoal, algo sobrenatural que esse mesmo alguém possui e que o torna especial perante os demais.

Assim, iniciaremos nosso estudo tratando da dominação do tipo tradicional, na qual a fonte de crença que a legitima está baseada na tradição, ou usos e costumes perpetuados em um dado grupamento social. Ou seja, poderes de mando herdados por meio de valores ligados a um determinado conjunto de tradição que se perpetua ao longo do tempo.

De acordo como o próprio Weber (1984), temos a dominação tradicional a partir da crença cotidiana na santidade das tradições herdadas de longos tempos e na legitimidade dos contemplados por essa tradição para exercerem a autoridade (autoridade tradicional). Logo, o dominado crê na autoridade do dominante a partir da posse deste último de uma característica tradicional, legitimada pelo dominado, realizando-se, então, a probabilidade de obediência à ordem.

Nesse tipo de dominação há um senhor mandatário, cujos méritos ou crença legitimadora de seu poder são dados a partir de regras tradicionais já estabelecidas secularmente. Desse modo,

O soberano não é um *superior* mas sim um senhor pessoal, seu quadro administrativo não se constitui por funcionários e, sim por *servidores*, os dominados não são membros da associação, mas sim: 1) *companheiros tradicionais* ou 2) *súditos*. As relações do quadro administrativo para com o soberano não se determinam pelo dever objetivo do cargo, mas sim pela fidelidade pessoal do servidor. (WEBER, 1984, p. 180, grifos no original).

Logo, a obediência não é dada por uma disposição formal instituída, mas sim pela existência de uma pessoa que herda, por tradição, a capacidade de mando e que tem legitimada, pelos

dominados, essa mesma capacidade. É importante observarmos ainda que nesse tipo de dominação não há qualquer tipo de criação, de forma deliberada, de novos ordenamentos jurídicos ou até mesmo administrativos. Isso porque o que prevalece é o reconhecimento da sabedoria tradicional, ou, ainda, daquilo que se poderia chamar de direito dos testemunhos ou usos e costumes tradicionais.

Observemos, também, que um mandatário pode exercer esse tipo de dominação tradicional com ou sem um quadro administrativo à sua disposição. No segundo caso, configuram-se a gerontocracia – uma autoridade que é legitimada pelos mais velhos, mais sábios e conhecedores das tradições – e o patriarcalismo originário – no qual a dominação se dá por regras fixas de hereditariedade.

Você deve estar se perguntando como é isso na prática, não?

Um exemplo de dominação tradicional do tipo patriarcal, nos dias de hoje, pode ser encontrado no critério de sucessão do trono inglês, dado pela hereditariedade dos membros da família real. A Inglaterra possui um regime de governo do tipo Monarquia Parlamentarista, em que um Parlamento tem como atribuição a criação de leis.

O Chefe de Estado, no caso atual a Rainha Elizabeth II do Reino Unido, como você pode ver na Figura 2, a seguir, exerce funções exclusivamente de caráter representativo e diplomático, sendo a chefia do Poder Executivo exercida por um primeiro-ministro, eleito pela maioria do Parlamento. O atual Chefe do Executivo chama-se Gordon Brown. Ainda assim, a rainha exerce uma autoridade tradicional sobre seus “súditos” britânicos, por ser a atual herdeira do trono. Quando do fim do reinado de Elizabeth II e declarado vago o trono, assumirá, como rei, o seu filho primogênito, o Príncipe Charles (Príncipe de Gales), desde já o primeiro na fila de sucessão. As regras básicas do processo sucessório da monarquia do Reino Unido são oriundas de fins do século XVII.



Figura 2: Rainha Elizabeth II e seu esposo o Príncipe Philip
Fonte: <<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueenandGovernment.aspx>>. Acesso em: 1º dez. 2010.

Ainda segundo Weber (1984), quando aparece um quadro administrativo e até de cunho militar pessoal à disposição do senhor, temos a *dominação tradicional do tipo patrimonial*. Ela nos interessa em particular, pois dela chegamos, enfim, à Administração Pública Patrimonialista. No dizer de Matias-Pereira (2008), essa configuração patrimonial perdurou até a derrocada do Estado absolutista monárquico, em meados do século XVIII, caracterizado, principalmente, pela não separação entre os patrimônios pessoais do monarca e o público, pois todos os aparelhamentos estatais eram tomados como algo extensivo ao seu poder.

O Estado absolutista é aquele no qual o poder está centralizado na figura do monarca, sendo sua delegação de caráter perpétuo e legitimado pelo direito divino. Não há limites formais para o governante exercer o poder, além das crenças em usos e costumes, e contar ainda com a existência de um quadro administrativo. O Estado Absolutista é a primeira forma de manifestação do Estado Moderno, tendo perdurado a partir da metade do século XV até meados do século XVIII. Observe na Figura 3, a seguir, a opulência da residência do rei absolutista francês Luis XIV no século XVII, erguida a partir de 1664.



Figura 3: Palácio de Versailles

Fonte: <<http://www.mariabuszek.com/kcai/101-80/IntroImages/Exam%201/versailles3.jpg>>. Acesso em: 1º dez. 2010.

A partir da dominação tradicional, podemos caracterizar a Administração Pública Patrimonialista como aquela na qual:

- ▶ todos os cargos de governo que constituem suas estruturas administrativas estão sob o domínio pessoal (comunidade doméstica) de um soberano. Para fazer parte dessa comunidade doméstica, o recrutamento de servidores começou a ser dado por meio de relações de confiança e obediência estreita a um senhor;
- ▶ os funcionários patrimoniais podem ascender a um cargo mediante concessão do mandatário, bem como pela compra ou arrendamento desses direitos, fazendo jus ao recebimento de benefícios. Podendo ainda vender esses direitos para terceiros;
- ▶ o exercício de um governo é fortemente centralizado e dependente da economia baseada em atividades comerciais, empreendidas estas pessoalmente pelo mandatário;
- ▶ a apropriação de parte das atividades comerciais é realizada por terceiros, via imposição de tributos e concessões criadas pelo soberano;

- ▶ as forças militares são fiéis e obedientes à autoridade arbitrária do soberano, inclusive para a expansão territorial de seus domínios; e
- ▶ o livre arbítrio do senhor, no exercício do poder decisório, é legitimado socialmente pela crença ancestral (tradicional) de sua capacidade para possuí-lo (BENDIX, 1979).

Matias-Pereira (2008) conclui que na Administração Pública Patrimonialista o aparelho de Estado atua como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem *status* de nobreza real, e os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Tudo isso contribui para a prática da corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos. Observe a Figura 4.

Para melhor visualizar esse tipo de dominação tradicional assista ao filme *Elizabeth: a era de ouro*. Veja alguns trechos desse filme no endereço eletrônico: <http://www.youtube.com/watch?v=rV9Q_R4Uu00>. Acesso em: 1º dez. 2010.

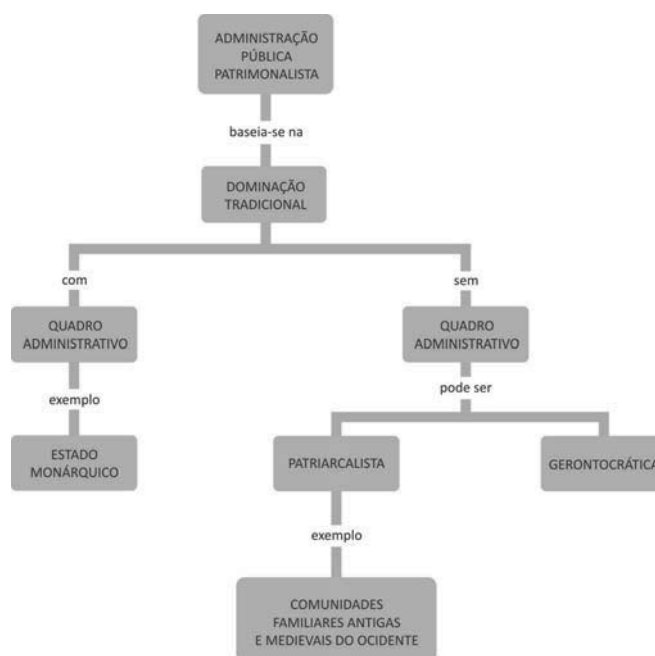


Figura 4: Estrutura da Administração Pública Patrimonialista
Fonte: Elaborada pelo autor

Com base na Figura 4, podemos evidenciar que em uma estrutura patrimonialista o poder de um monarca é tão importante quanto o papel das tradições – usos e costumes da época – na legitimação das relações sociais cotidianas vigentes.

DOMINAÇÃO RACIONAL-LEGAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Na dominação legal a legitimação das relações de mandato e obediência se estabelece pela crença em ordenamentos, regras e estatutos legais, formais e impessoais. Ou seja, a obediência não é exercida em relação a um senhor por uma tradição institucionalizada, mas sim por meio de regulamentos de caráter **racional***. De acordo com Weber (1984), o tipo mais puro de dominação legal é o exercido por meio da burocracia.

A emergência da forma de dominação baseada na crença da legalidade ou a existência de normas específicas que regulamentam e legitimam o exercício de relações de mando e obediência são fundamentais para reforçarmos as mudanças que ocorreram a partir do século XVIII, tais como as Revoluções Francesa e Industrial e a transição para a sociedade capitalista. A dominação tradicional oferecia muitas resistências às inovações sociais à época. Um senhor com autoridade tradicional tenderia a dificultar as mudanças necessárias para o desenvolvimento da sociedade industrial, dado que a industrialização demandava processos decisórios de longo prazo e determinada estabilidade de regras gerais. Não caberia nesse processo a convivência com incertezas advindas do livre-arbítrio deste senhor (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

É importante observarmos ainda que a ocorrência de traços burocráticos foi detectada por Weber (1984) desde muito antes do século XVIII, no Egito Antigo, na China; e na Igreja Católica (século

*Racional – inerente à faculdade humana da razão, ou seja, da nossa capacidade de raciocinar, de realizar escolhas e agir de forma calculada em relação ao alcance de determinados fins, ou ainda de nosso conhecimento natural não revelado por obra divina. Fonte: Weber (1984).

XIII). Entretanto, o tipo de burocracia que passa a predominar na sociedade, em particular na Europa, a partir do Estado absolutista, como já vimos, assume as características que até hoje a identificam. Segundo Motta e Vasconcelos (2002), são elas:

- ▶ a racionalização do Direito, que passou a ser escrito e organizado de forma hierárquica e lógica em ordenamentos jurídicos, substituindo o Direito medieval, com base nos costumes e nas tradições não escritos;
- ▶ a centralização do poder estatal devido à crescente facilidade de comunicação e transporte entre as diversas regiões, antes isoladas e difíceis de serem controladas pelo poder central;
- ▶ o surgimento e a consolidação das indústrias, e o predomínio da racionalidade técnica; e
- ▶ a consolidação da sociedade de massa.

Com base nessas características podemos evidenciar que os traços burocráticos são variados e constituem instrumento indispensável à efetivação da dominação racional/legal.

No dizer de Motta (2000), ela é ao mesmo tempo **poder**, já que configura e permite a legitimação de relações de mando e obediência; **controle**, dado que as regras formais que a legitimam permitem o controle de pessoas, das rotinas e dos procedimentos, bem como dos resultados; e **alienação**, pois as regras são formais e impessoais e efetivam o que poderíamos chamar de desumanização, isto é, o indivíduo não participa de sua definição, cabe a ele tão somente seguir o prescrito. No processo de trabalho industrial, por exemplo, a **alienação** estaria vinculada à separação do trabalhador da capacidade de conceber aquilo que executa.

No entender de Weber (1984), a dominação legal passa então a ser a forma predominante de governo na sociedade moderna, existindo nas esferas organizadas da sociedade (empresas, clubes, associações, partidos políticos etc.) e do Estado.

Lembra-se do filme *Tempos Modernos* que sugerimos na Unidade 1? Nele encontramos um modelo de alienação.

Motta (2000) afirma que passamos então a viver em uma sociedade moderna de organizações burocráticas, rompendo as amarras da sociedade tradicional com seus usos e costumes seculares, bem como com a autoridade de caráter pessoal e tradicional na pessoa de um senhor dotado de tal capacidade. No plano concreto, o autor destaca que as estruturas burocráticas seguem os seguintes princípios:

- ▶ a definição de regras e estatutos formais que detalham funções, competências e divisão de tarefas para o alcance de objetivos predefinidos;
- ▶ os direitos e os deveres claramente delimitados pelos regulamentos, sendo aplicados indistintamente a todos de uma dada organização (aqui entendida como pública ou privada constituída formalmente com vistas ao alcance de fins predeterminados);
- ▶ a configuração de uma estrutura hierárquica de mando e obediência, na qual se define quem manda, como manda e quem e como obedece, estabelecendo legalmente funções e limites da autoridade de cada cargo;
- ▶ o recrutamento de pessoal estabelecido por regras claras, baseadas no conhecimento de cada um para o exercício de um dado cargo;
- ▶ o padrão de remuneração definido de acordo com as funções dos cargos;
- ▶ os sistemas de promoção nas carreiras profissionais definidos por critérios objetivos; e
- ▶ a distinção entre as funções de uma tarefa que um indivíduo executa, definidas por um cargo, e as características pessoais deste mesmo indivíduo. É a vitória da impessoalidade sobre a pessoalidade, ou da razão sobre a tradição.

Assim, quando exercida no Estado, podemos agora caracterizar a Administração Pública do tipo Burocrática como

aquela que apresenta as seguintes características principais (BENDIX, 1979; MOTTA; VASCONCELOS, 2002):

- ▶ a separação da esfera de vida pessoal familiar e privada da inerente ao trabalho, em contraposição às sociedades tradicionais, em que o familiar se confundia com o trabalho tendo em vista o cunho pessoal das relações sociais;
- ▶ a regularidade e a continuidade na dinâmica dos assuntos oficiais;
- ▶ a estipulação, por meio de regras impessoais (leis, decretos, portarias), para cada funcionário público: de seus direitos e deveres; da autoridade para o exercício de suas funções, bem como dos meios, recursos, limites e ocasiões específicas nas quais pode exercê-la;
- ▶ a definição de uma hierarquia administrativa (organograma) com a distribuição de funções e autoridade de órgãos e de cargos a serem ocupados pelos funcionários, estabelecendo as relações de poder;
- ▶ a distinção entre o que é recurso público e privado, ou seja, o funcionário não é dono dos recursos inerentes para o exercício de suas atribuições, pois estes pertencem ao Estado. Por isso mesmo, ele tem de prestar contas sobre o seu uso;
- ▶ a criação de cargos públicos e não privativos dos seus ocupantes, não podendo, portanto, serem vendidos, herdados ou concedidos;
- ▶ o ingresso para os cargos de carreira na Administração Pública realizado via concurso público por meios meritocráticos (aptidões e/ou capacidade técnica), em que são medidos conhecimentos e habilidades do indivíduo sobre determinadas áreas, tornando o saber um recurso de poder;

- ▶ a estruturação de carreiras profissionais instituída por lei, na qual estão definidos as remunerações, as promoções, as funções específicas de cada cargo, o regime de trabalho, de forma igual e impessoal para todos os ocupantes de um determinado cargo; e
- ▶ o exercício da fidelidade do funcionário não é destinado a um senhor e sim aos regulamentos formalmente instituídos. Ele é leal ao conjunto de regras impessoais que definem seu cargo, bem como as suas atribuições, seus direitos e deveres.

No entendimento weberiano, essas características da burocracia seriam fundamentais e superiores às demais (tradição e carisma), desde o ponto de vista técnico, para o pleno funcionamento das organizações e, em particular, do Estado no mundo moderno. Por isso a sua importância na Administração Pública, pois permitiria o fim do mandonismo patrimonial, dos benefícios e favores pessoais, bem como a garantia da “[...] precisão, velocidade, eliminação de equívocos, conhecimento do registro documental, continuidade, sentimento de disciplina, uniformidade operativa, sistema de subordinação.” (BENDIX, 1979, p. 399). Enfim, a despersonalização das ações, via impessoalidade das regras, tenderia a garantir também maior eficiência na prestação de serviços públicos.

A EFICIÊNCIA *VERSUS* AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

Agora você deve estar se perguntando: como a burocracia garantiria mais eficiência à Administração Pública se o que se vê é o contrário? Só ineficiência, filas em excesso e muito papelório! Ótima questão! Vamos explicar esse fenômeno.

Com base nos estudos weberianos sobre a burocracia, podemos afirmar que as regras formais não contemplam a ação humana. Ou seja, o ser humano encontra nessas regras todas as possibilidades de ação, já que, previamente escritas, funcionariam como limites às escolhas distintas.

Entretanto, ainda que condicionado a esses limites o homem é considerado um ser, em princípio, livre para decidir e abster-se de agir. Isso vale principalmente no caso de ações consideradas voluntárias, ou seja, pertencentes à esfera das relevâncias **volitivas*** e não das impostas. O significado dessas ações surge exatamente em função de se comportarem de um modo e não de outro. Dessa forma, mesmo no domínio das situações impostas, as ações do homem não são inteiramente determinadas. Mesmo na situação mais coercitiva (forçada) um homem pode decidir não agir conforme lhe é ordenado, se estiver disposto a aceitar as consequências da desobediência (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

O que não está prevista na analítica weberiana sobre a burocracia é a capacidade do ser humano de agir de forma distinta ao que está previsto nas regras ou até mesmo não agir, nos dois modos, infringindo a legislação. Logo, a formalização do comportamento humano adequada à formalidade da lei, não é possível. Assim, percebemos uma discrepância entre o que é legal (oficial), formal e o que é informal, um hiato entre os mundos prescrito - das normas, da impessoalidade – e o real – da pessoalidade, isto é, de sentimentos humanos como o afeto, a inveja, o ciúme, dentre outros.

Vários autores da sociologia organizacional, citados por Motta e Vasconcelos (2002), estudaram esse fenômeno denominando-o de disfunções da burocracia, ou seja, aquilo relacionado às interferências da ação humana que altera a dinâmica das regras formais produzindo efeitos tidos como indesejáveis ou disfuncionais.

Essas disfunções é o que costumamos, no senso comum, denominar de burocracia no serviço público. Ou seja, vinculamos aquilo que não funciona de forma eficiente ao conceito de burocracia que, conforme o mestre Max Weber (1984), seria exatamente o contrário.

*Volitiva – relativa à
ação humana conscien-
te com vistas a um de-
terminado objetivo.
Fonte: Elaborado pelo
autor.

Assim, quando nos dirigimos a um órgão estatal e notamos excesso de carimbos, procedimentos administrativos sem sentido aparente e processos que demoram a ser resolvidos, estamos lidando com uma disfunção da burocracia e não com a ideia weberiana do mesmo conceito. Ou seja, uma distorção da eficiência esperada da racionalização burocrática, ou, ainda, o que Ramos (1983) denominou de formalismo, isto é, o excesso de normas legais que dificultam o funcionamento adequado da burocracia e leva ao famoso jeitinho. Ou seja, a forma como um servidor público, por exemplo, contorna eventuais excessos formais, encurtando alguns procedimentos operacionais para alcançar os resultados de maneira mais ágil, modo sem o qual levaria mais tempo para realizar a mesma tarefa.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA

O termo Nova Gestão Pública, na literatura nacional, traduz a expressão inglesa *New Public Management*. Ambas significam, na literatura internacional, as reformas do Estado a partir dos anos 1970, baseadas na corrente gerencialista do pensamento administrativo. Na Brasil, ela foi introduzida por Bresser-Pereira (1998a) como Administração Pública Gerencial (JUNQUILHO, 2000).

No dizer de Kliksberg (1994), o mundo no final do século XX foi marcado por transformações de cunho estrutural responsáveis por mudanças profundas e interligadas nos seguintes domínios:

- ▶ **Tecnológico:** a partir do avanço considerável da microeletrônica, das tecnologias de informação, da biotecnologia, entre outras.
- ▶ **Político:** caracterizado pelo fim dos conflitos entre os blocos de países liderados pelos Estados Unidos da América (EUA) e a até então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pela hegemonia mundial, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.
- ▶ **Econômico:** via internacionalização da economia, por meio da tendência à formação de grandes blocos econômicos mundiais, cujas alterações em determinados setores afetaram, em cadeia, vários outros elos da cadeia produtiva em nível mundial.

Nesse cenário, a partir de meados dos anos de 1970, foi inaugurada uma onda de “reformas estruturais” que passa pela recomendação da desregulamentação de mercados e abertura

comercial/financeira, bem como da privatização das organizações estatais e redução/redefinição do tamanho do Estado. Esse movimento reformista ocorreu em meio à forte crise econômica mundial, agravada pela crise do petróleo de 1973, colocando os modelos de ação intervencionista estatal em questionamento.

Até então, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, de acordo com Abrúcio (1998), prevaleciam modelos que tinham uma forte intervenção do Estado na sociedade, por meio dos planos:

- ▶ econômico, envolvendo a garantia do pleno emprego e a atuação direta estatal em áreas produtivas estratégicas;
- ▶ social, ocorrendo o chamado Estado do Bem-estar Social (*Welfare State*), isto é, a garantia de implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança pública, previdência etc.; e
- ▶ organizacional, com a ênfase recaindo na Administração Pública Burocrática e seus princípios.

Ainda segundo Abrúcio (1998), além da recessão econômica mundial, outros três fatores levaram à crise desse tipo de Estado intervencionista: a crise fiscal do Estado, isto é, a sua incapacidade cada vez maior de financiar déficits públicos (despesas maiores do que as receitas arrecadadas); a inaptidão governamental para resolver problemas e atender demandas sociais crescentes; e o fortalecimento do setor privado, no qual as grandes empresas multinacionais passaram a ter muito poder, enfraquecendo a capacidade dos Estados nacionais de definirem as suas políticas em níveis macro.

Você acredita que a crise fiscal possa ser atribuída a questões meramente técnicas?

Com base na análise de autores como Abrúcio (1998) e Bresser-Pereira (1998a), podemos perceber que a crise fiscal do

Estado foi dada como algo inerente ao inevitável aumento de gastos realizados para cobrir despesas estatais, sem a preocupação de um questionamento sobre como e por que isso se deu. É vista como uma mera questão de ordem técnica, como uma má governança.

Entretanto, em uma brilhante e clássica análise crítica, o professor norte-americano James O'Connor, ancorado na teoria marxista, apontou que a crise fiscal vivenciada pelo Estado capitalista, em particular os EUA nos anos 1970, tinha como causa básica uma contradição inerente à própria

[...] produção capitalista – o fato de a produção ser social enquanto que os meios de produção são de propriedade privada [...]. A longo prazo o capital monopolista socializa, mais e mais, os custos de capital e as despesas de produção. Entretanto, os lucros não são socializados. (O'CONNOR, 1977, p. 51).

Com isso, o autor chamava a atenção para o fato de que a socialização dos custos do capital era, em boa parte, absorvida pelo Estado e pelos seus contribuintes sem a devida compensação no usufruto dos lucros. No caso do Estado, sem o incremento de receitas e, pelo contrário, com o aumento de despesas. Essa visão crítica, apesar de escrita nos anos 1970, nos parece ainda bem atual para pensarmos a crise econômica mundial deflagrada em 2008.

A inaptidão governamental para resolver problemas é que gera todo um conjunto de críticas ao modelo da Administração Pública do tipo Burocrática, que passa a ser tomada como causa para a lentidão, o inchaço, o emperramento, a inflexibilidade e a ineficiência do Estado. Dito de outro modo, a má governança estatal.

Surge, então, um movimento de reforma do Estado denominado, na literatura internacional, de Nova Gestão Pública, que propunha a adoção de princípios de gestão empresarial nas

máquinas estatais em regiões como o Reino Unido, os Estados Unidos, a Nova Zelândia e a Austrália. Vários autores, entre eles Bresser-Pereira (1998a) e Abrúcio (1988), afirmam que tais processos não apresentam uma convergência comum, assumindo, assim, aspectos distintos em cada país dependendo das suas raízes históricas, culturais e políticas.

Entretanto, segundo Junquillo (2000), podemos elencar como ideário geral da denominada Nova Gestão Pública:

- ▶ a noção do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social;
- ▶ a identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares;
- ▶ a crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia destes últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade;
- ▶ a definição do Estado com o papel principal de promotor/empreendedor, em vez de provedor de bens e serviços sociais;
- ▶ a importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo, nas agendas públicas, temas como: eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, governança, governabilidade, satisfação do consumidor, prevenção e controle de gastos; e
- ▶ a ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador, típico do modelo burocrático de gestão:

- ▶ a privatização de setores econômicos produtivos estatais;
- ▶ o incentivo à gestão por contratos;
- ▶ a ênfase na desregulamentação dos mercados comerciais e de trabalho; e
- ▶ a marginalização das representações sindicais.

Assim, as propostas da Nova Gestão Pública passaram a adotar um enfoque gerencial em contraposição ao modelo burocrático, tendo como experiência mais marcante a Inglaterra no governo de Margareth Thatcher, sendo expandidas, posteriormente, para outros países.

Por fim, podemos afirmar que a Nova Gestão Pública representa um conjunto de reformas da Administração Pública que passou a vigorar em diversos continentes, desafiando as configurações vigentes até os anos 1970, calcadas no modelo burocrático. Na Unidade 3 você vai conhecer algumas dessas experiências pioneiras.



Dentre esses países, temos os Estados Unidos, a Nova Zelândia, a Austrália, a Suécia e o Brasil – como veremos na Unidade 6.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou diversas tipologias da Administração Pública, desde a do tipo Patrimonialista até a Nova Gestão Pública.

Pudemos perceber que uma das marcas da Administração Pública de cunho patrimonial era o fato de os bens pertencentes ao senhor governante se confundirem com a propriedade estatal, sem diferenciação. Vimos ainda que nessa tipologia a pessoalidade, a crença na tradição, a fidelidade ao senhor governante e o seu poder arbitrário, desprovido de caráter legal, fincaram as raízes de sua existência ao longo de séculos.

No entanto, a Administração Pública Burocrática foi solidificada com o advento do Estado moderno, desenhando suas marcas em contraposição ao patrimonialismo. A burocracia, conforme análise clássica de Max Weber, foi o tipo de Administração Pública mais puro e apropriado à emergência da sociedade capitalista de base industrial, firmando-se como a conhecemos hoje. Dentre as suas principais características estão o fim da lealdade pessoal e da tradição como fonte de autoridade. A lei, as regras escritas e impessoais passam a definir as relações de mando e obediência.

Por fim, aprofundamos nosso conhecimento sobre a Nova Gestão Pública, que veio no bojo das mudanças socioeconômicas a partir dos anos 1970, contrapondo-se ao modelo burocrático de Administração Pública, tomado este

como ineficiente e incapaz para lidar com demandas da sociedade contemporânea. Sua plataforma básica pretende buscar a transformação da Administração Pública, por meio da adoção de princípios de gestão até então exclusivos do setor privado da economia.

Complementando...

Para saber mais sobre Max Weber, faça a leitura sugerida a seguir:

- 📖 *Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber* – de Tania Quintaneiro, Maria Barbosa e Márcia Gardenia. Nas páginas 105 a 147, você encontrará um capítulo dedicado a Max Weber.



Atividades de aprendizagem

Certifique-se de que você entendeu a discussão proposta nesta Unidade respondendo às atividades de aprendizagem a seguir:

1. Descreva o que você entendeu por dominação e qual a relação desse conceito com a Administração Pública?
2. Cite os tipos de manifestação de uma dominação?
3. Faça uma síntese das três tipologias de Administração Pública vistas nesta Unidade e monte um quadro comparativo. Comente as principais diferenças entre elas.
4. Se a burocracia representa a eficiência das organizações, o que nos leva a denominar de burocracia aquilo que não funciona ou é ineficiente no serviço público?
5. Quais características mais marcantes das três tipologias podem ou não ser identificadas na gestão municipal de sua cidade? Descreva-as

UNIDADE 3

A NOVA GESTÃO PÚBLICA: CASOS PIONEIROS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Debater sobre as especificidades do Estado Gerencial;
- ▶ Compreender as características da Nova Gestão Pública na Grã-Bretanha de Margareth Thatcher; e
- ▶ Relacionar e caracterizar as experiências internacionais mais marcantes da Nova Gestão Pública.

A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL

Caro estudante,

Agora que você estudou os princípios que marcam a chamada Nova Gestão Pública (NGP), vamos, nesta Unidade, conhecer onde ela foi aplicada a partir do final dos anos 1970.

Destacaremos ainda quatro experiências marcantes reconhecidas na literatura especializada, tidas aqui como pioneiras e, sendo o caso britânico, situado como o marco zero, ou seja, a origem desse movimento de mudanças na Administração Pública – de Burocrática para Gerencial.

Vamos mostrar também como a NGP pensa a ação do Estado, bem como as experiências mundiais mais marcantes de sua aplicação. Na Unidade 6, veremos como ela foi praticada no Brasil.

Bons estudos!

AS CARACTERÍSTICAS DAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

A partir de agora vamos estudar qual o projeto de Estado pensado para a NGP, bem como os perfis desejados para a atuação de servidores públicos.

Segundo Clarke e Newman (1997 *apud* JUNQUILHO, 2000), a NGP apresenta uma tipologia de Estado que se opôs ao chamado Estado de Bem-Estar Social. Como exemplo, temos o modelo britânico, cuja tipologia os autores explicam que estava fundamentada em três arranjos básicos:

- ▶ **Político-econômico:** faz referência ao compromisso entre o Estado e o capitalismo no sentido da convivência entre o livre mercado e a provisão estatal dos direitos à cidadania.
- ▶ **Social:** diz respeito à garantia da satisfação das necessidades da sociedade britânica.
- ▶ **Organizacional:** faz referência à construção de formas de coordenação baseadas na Administração Burocrática e no profissionalismo.

A partir da crítica às incapacidades desse Estado de Bem-Estar Social em atender às crescentes demandas sociais, surge, então, o Estado Gerencial. Como nos mostra Paula (2007), o tipo de Estado organizado burocraticamente – predominantemente centralizador, hierárquico, seguidor de regras impessoais, lento no processo decisório e adepto da divisão entre quem pensa e executa o trabalho – cede lugar, na versão gerencial, a um formato organizacional enxuto, descentralizado, estruturado em redes e intensivo no uso da tecnologia informacional. Assim, é propagada a implantação de programas, como Reengenharia, Qualidade Total, terceirização; a diminuição de níveis hierárquicos nas estruturas formais; dentre outras ferramentas de gestão, no serviço público.

Paula (2007, p. 98) afirma, portanto, que há uma tendência à flexibilização da burocracia, definindo, logo, o Estado Gerencial como:

[...] um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e recentralização e também por relações competitivas, tanto horizontais como verticais, nas quais o poder é flexibilizado e se encontra disperso.

No dizer de Sano (2003), com a flexibilização das estruturas organizacionais ocorre a inversão da lógica de ação do Estado: a burocrática, baseada em procedimentos, é substituída pela lógica gerencial, fundamentada em resultados.

Segundo Bresser-Pereira (1998b), a reforma gerencial pôs em prática uma nova estrutura organizacional para o Estado:

- ▶ com um núcleo estratégico formado por parlamento, tribunais, chefe do Poder Executivo e a alta cúpula a ele vinculada;
- ▶ com atividades exclusivas de governo composta pelas forças armadas, polícias, setores vinculados à arrecadação, agências reguladoras e de financiamento, controle de serviços de cunho social e previdenciário;
- ▶ com serviços não exclusivos que envolvem todos aqueles que são públicos, mas não necessariamente estatais, como os das áreas de educação e saúde, que podem ser realizados pelos setores privado e não governamental; e
- ▶ com a produção de bens e serviços constituída por atividades de cunho empresarial exercidas por empresas estatais.

Nessa configuração, podemos afirmar que tanto o núcleo estratégico quanto o setor das atividades exclusivas de governo devem permanecer em mãos estatais, com servidores públicos bem remunerados, com formação e carreiras adequadas ao seu bom desempenho. Já os serviços não exclusivos deveriam ser pensados a partir de um modelo alternativo de propriedade pública não estatal, com gestão autônoma e regime próprio de servidores não vinculados às carreiras estatais. São, portanto, organizações não caracterizadas como estatais tampouco como privadas, adotando um regime jurídico híbrido público não estatal. Público no que diz respeito a realizarem atividades de interesse público. Sem fins lucrativos e não estatal na medida em que não estão ligadas aos aparelhos de Estado. Já na área de produção de bens e serviços de fins comerciais, a propriedade tenderia a ser privada, com empregados vinculados à legislação a ela pertinente.

Osborne e Gaebler (1995) ajudaram na divulgação dessas propostas da NGP, sugerindo a reinvenção dos governos. Em síntese, os autores pensaram uma Administração Pública com capacidade para incentivar parcerias com o setor privado e

privatizações e para tornar os governos competitivos e empreendedores (redutores de despesas e incrementadores de receitas), geradores de resultados, descentralizados, enxutos, flexíveis, ágeis e orientados para o mercado.

*Você pode estar se perguntando: e o controle das ações estatais?
Caberia a quem?*

Podemos encontrar a resposta em Sano (2003). O autor pontua quatro tipos de exercícios de controle sobre as ações do Estado Gerencial. São eles:

- ▶ **Administrativo, ou de procedimentos:** é aquele exercido por entidades como os Tribunais de Contas, auditorias gerais, que têm como agenda o controle da legalidade dos atos administrativos na gestão da coisa pública.
- ▶ **Parlamentar:** é aquele efetivado pelas instâncias do Poder Legislativo.
- ▶ **Resultado:** é aquele que define os objetivos e as metas a serem alcançadas.
- ▶ **Social:** é aquele formado por instâncias organizadas da sociedade civil – conselhos, fóruns, associações de bairro, dentre outros.

Sendo assim, podemos afirmar que a proposta de controle das ações estatais, ou seja, do Estado Gerencial, necessita de flexibilidade, de parcerias com o setor privado, de estruturas organizacionais mais enxutas, dentre outras inovações gerenciais.

OS SERVIDORES PÚBLICOS NO ESTADO GERENCIAL

Ao falarmos de Estado Gerencial temos que considerar o perfil dos servidores públicos nesta nova gestão. Para tanto, vamos destacar a posição de Bresser-Pereira (1998b) que define como perfil desejado para os servidores públicos a transformação de “administradores públicos” para “gerentes”. Essa proposta é considerada, pelo autor, como a dimensão cultural no Estado Gerencial, pois pressupõe a mudança dos chamados valores burocráticos pelos gerenciais.

Du Gay (1994 *apud* JUNQUILHO, 2000) entende que as mudanças na Administração Pública em busca do modelo gerencial envolvem o que o autor denomina de *making up** dos administradores burocráticos. Ou seja, inculcar novas formas de ser dos atores organizacionais, libertando-os dos valores burocráticos vinculados às regras de impessoalidade, às hierarquias e aos procedimentos padronizados, em prol da prática de valores gerenciais.

Vale destacarmos aqui que os valores gerenciais seriam aqueles advindos do setor empresarial e que, ao migrarem para o setor público, permitiriam a formação de gerentes públicos identificados com a primazia do cliente e do mercado, com a diversidade e a flexibilidade, com as habilidades multidimensionais dos profissionais, com a delegação em lugar do controle, com a ênfase nos resultados e na educação em vez do treinamento e com estruturas organizacionais enxutas e ágeis (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Diante desse cenário, a Administração Pública tem vivenciado constantemente a transição de comportamentos indesejáveis – reativos – dos servidores públicos para um conjunto de atitudes proativas.

**Making up* – termo em inglês tomado como demonstrativo de processos que tendem a atribuir, ao mesmo tempo, identidades a certas pessoas e as suas atividades de forma interdependente. No que tange ao novo modelo gerencial, o *making up* dos gerentes é empregado no sentido de uma “reimaginação” de seus perfis burocráticos em prol de um perfil empreendedor. Fonte: Du Gay (1994 *apud* JUNQUILHO, 2000).

Como gestores públicos, devemos incentivar a gestão participativa via trabalho em equipe, em busca não apenas de democratização das relações de trabalho, mas também da atenuação de sua hierarquização excessiva, e a delegação de autoridade.

Também, em prol de atitudes proativas, são incentivadas práticas em busca da criatividade, da espontaneidade, de resolução de problemas, do desenvolvimento de competências, assim como da formação continuada gerencial. Importa, ainda, uma postura de respeito por parte do servidor ao público, cabendo-lhe estar atento ao que se denominou por *accountability*, ou seja, a sua responsabilidade perante si mesmo, bem como ao cidadão a quem atende, por meio de serviços públicos.

A prática da *accountability* tem a ver com a proteção do cidadão em relação às más condutas burocráticas, por meio da efetivação de estruturas que permitam ao cidadão exercer o controle dessas condutas de fora para dentro, em uma sociedade democrática (CAMPOS, 1990). Sendo assim, a *accountability*, ou responsabilização, envolve a prestação de contas à sociedade das ações de todo o conjunto da Administração Pública.

Você percebe a prática da accountability da Administração Pública em sua cidade? Como ela se efetiva? Procure conversar com alguns conhecidos de seu bairro sobre isso.

Em síntese, a proposta da NGP, em relação aos servidores públicos, é a transformação dos chamados servidores públicos burocratas, típicos da Administração Pública Burocrática, em gerentes ou empreendedores públicos, guiados por valores ligados ao mercado, tomando decisões baseadas em suas capacidades de julgamento sobre o que é bom ou mau para um determinado negócio, atuando em organizações que deveriam estar inseridas em um tipo ideal “orgânico”, ou seja, como aquelas públicas ou privadas, direcionadas “[...] para a flexibilidade, a agilidade, a criatividade e a capacidade de inovação.” (WOOD JÚNIOR, 2001, p. 131).

É importante observarmos que o modelo da NGP visto até aqui, embora tenha tido um impacto em nível internacional, não se constituiu em um receituário único, ou seja, não foi implantado de

Até aqui vimos questões sobre a NGP no mundo. Na Unidade 6, você vai ver essa questão voltada para o Brasil.

forma igual em todo o mundo, não podendo se constituir, portanto, em um paradigma universalizante da Administração Pública. Ou seja, sua efetivação é “[...] altamente variável, dependendo da história, cultura e lideranças políticas e administrativas dos diversos países.” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 52).

AS EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS DA NGP

É consenso na literatura que a NGP, ou Reforma Gerencial do Estado, foi pioneira na Grã-Bretanha, ou Reino Unido (região composta pela Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte), na Nova Zelândia, na Austrália e nos Estados Unidos (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Entretanto, o caso mais marcante e bem-sucedido foi o da Grã-Bretanha. Portanto, vamos iniciar o relato por essa experiência, capitaneada pela então Primeira-Ministra Margaret Thatcher – conhecida como a “dama de ferro” – tendo governado de 1979 a 1990.

Com a chegada de Thatcher ao poder tivemos não só uma redução do gasto, mas também do tamanho do setor público. Neste cenário, o primeiro passo foi em prol da implantação da Iniciativa do Gerenciamento Financeiro (IGF), que introduziu sistemas informatizados de controle gerencial nos diversos setores da Administração Pública, a partir de 1982. Foram desenvolvidos e implantados, então, em três anos, em todos os ministérios governamentais “[...] sistemas de informações computadorizados, baseados num desenvolvimento interno da informação, de baixo para cima.” (JENKINS, 1998, p. 204).

Tais sistemas possibilitaram a responsabilização e a delegação para cada ministério da elaboração de seus orçamentos, permitindo o controle adequado de metas e o alcance de resultados de forma equilibrada. Assim, cada gestor passou a ser responsabilizado pela gestão de seus orçamentos, na medida em que foi possível controlar receitas e despesas de acordo com as prioridades definidas e as devidas previsões orçamentárias para esses fins.

Outra iniciativa foi a de estudar a eficiência dos gastos públicos por meio da submissão de avaliações de atividades do serviço público, submetidas a *escrutínios*, ou seja, levantamentos realizados por meio de perguntas do tipo: quanto custa a atividade? Qual a sua utilidade? Quais os resultados alcançados? Esses *escrutínios* passaram a ser realizados pela Unidade de Eficiência (*Efficiency Unit*), especialmente criada para tais objetivos (BRESSER-PEREIRA, 1998a; JENKINS, 1998).

Essa Unidade de Eficiência sugeriu, em meados dos anos 1980, a criação de um documento conhecido como *Próximos Passos* (*Next Steps*), que originou a redução da centralização do serviço público britânico e a consequente delegação de responsabilidades de gestão às agências executivas. As orientações gerais passaram a ser dirigidas em busca de maiores autonomia e flexibilidade na Administração Pública em sua totalidade, bem como de seu corpo gerencial.

Dentre as características dessas agências executivas, algumas ganham destaque. São elas:

- ▶ o recrutamento de gerentes, tanto do setor público como do privado, por meio de processo seletivo rigoroso de avaliação de competências;
- ▶ a responsabilização dos gerentes pelo controle e alcance de resultados; e
- ▶ a efetivação de contratos de gestão com objetivos e metas a serem atingidos, definindo a forma de atuação das agências. Foi por intermédio desses contratos que as agências executivas passaram a ter mais autonomia e flexibilidade, bem como a proteção de seus gestores quanto às interferências de entidades do governo central na prestação de seus serviços.

**Saiba mais****Terceirização**

Terceirização é um processo por meio do qual empresas ou organizações estatais firmam contratos com outras empresas, delegando a estas determinadas atividades e passando as primeiras a poderem se concentrar em suas atividades principais. No serviço público, você pode ver o exemplo da coleta de lixo que, em muitos municípios, é feita por empresas privadas terceirizadas, isto é, contratadas para executar esses serviços, podendo o poder público concentrar seus esforços, de forma direta, em outras funções, como a saúde, a educação, dentre outros. <<http://tinyurl.com/nv8k6r>>. Acesso em: 9 fev. 2010.

Outra ação do governo britânico foi a terceirização de várias atividades estatais consideradas menos estratégicas, ou seja, que poderiam ser executadas por empresas que não do serviço público. Outra experiência realizada no sentido da delegação de responsabilidades pela prestação de serviços, bem como da sua descentralização foi o desenvolvimento do que se chamou de *Quangos* – *quase autonomus non-governmental organizations* –, ou organizações não governamentais quase autônomas. Ou seja, entidades que embora prestassem serviço público não eram estatais, passando a prestar

atividades públicas de forma autônoma e descentralizada, por delegação de competências do Estado.

Assim,

Hospitais, universidades, e outras entidades sem poder de Estado foram autonomizadas e transformadas em entidades híbridas, entre o Estado e o setor privado, em entidades sem fins lucrativos, que não têm servidores públicos em seus quadros, que estão livres dos controles próprios da administração estatal, mas que estão incluídas no orçamento público. Tais instituições transformadas em *quangos* tornaram-se mais autônomas e responsáveis. (BRESSERT-PEREIRA, 1998a, p. 55).

Em 1992, no governo do então Primeiro-Ministro John Major, foi instituído o *Citizen's Charter* (Carta Compromisso com os Cidadãos), no qual as entidades prestadoras de serviço público passaram a declarar, publicamente, os objetivos e metas a serem alcançados, com vistas ao maior controle de resultados pelos cidadãos, bem como de compromissos assumidos pelos servidores na prestação de serviços de caráter público. Essas cartas

possibilitaram o incremento da avaliação de desempenhos dos serviços públicos prestados, a partir de consulta ao seu público usuário (ABRÚCIO, 1998; JENKINS, 1998).

Você consegue imaginar em sua cidade uma escola ou universidade, um hospital ou unidade de saúde, antes estatal, funcionando como uma espécie de Quangos? Além disso, editando, publicamente, Cartas de Compromisso com objetivos e metas a serem alcançados? Você acha que isso melhoraria a qualidade dos serviços prestados? Pense a respeito.

Na Nova Zelândia, as mudanças em prol das reformas na Administração Pública tiveram início a partir dos anos 1984, no bojo de um esforço de políticas de liberalização de sua economia. Até então, o Estado detinha diversos monopólios, era muito centralizado, e as organizações públicas, por sua vez, dotadas de pouca autonomia e flexibilidade.

Assim, os principais objetivos de suas reformas estiveram centrados na melhoria de desempenho estatal, por meio de ações inerentes à avaliação das relações de custo e benefício dos serviços públicos, de melhoria da qualidade em sua prestação, de reforço da transparência das políticas estatais, de restrição aos gastos por meio de política fiscal e de maior capacidade para atender as demandas dos cidadãos, conforme descreve Richardson (1998).

Segundo ainda essa mesma autora, dentre os princípios da reforma neozelandesa, podemos destacar: o controle estratégico e os objetivos claros de políticas; a descentralização administrativa; a prática da *accountability*; e a prática da competição para os serviços prestados por agências e de cunho comercial do Estado. Fora efetivada, ainda, uma separação entre as chamadas atividades tidas como comerciais, desempenhadas por empresas de negócios do governo e, por outro lado, aquelas atividades não comerciais, estas a cargo do núcleo do setor estatal.

Segundo Bresser-Pereira (1998a), a experiência da NGP neozelandesa foi um dos casos mais extremos, apresentando especificidades, como:

- ▶ a implantação de mecanismos de mercado nas atividades desempenhadas pelas entidades estatais;
- ▶ a transferência de atividades comerciais para empresas públicas;
- ▶ a privatização de setores da Administração Pública;
- ▶ o remodelamento de funções de agências públicas;
- ▶ a implantação de novos regimes de gestão e de contratos de trabalho para os servidores públicos;
- ▶ a criação de instrumentos de controle e avaliação de desempenhos de gestores e organizações prestadoras de serviços públicos;
- ▶ a terceirização de serviços não essenciais; e
- ▶ a aprovação de lei de responsabilidade fiscal, propiciando maior responsabilidade dos gestores nos gastos públicos, bem como a transparência da gestão.

Em síntese, em conformidade com Kettl (1998), podemos afirmar que a Nova Zelândia, bem como a Grã-Bretanha praticaram uma agressiva privatização de empresas públicas. Terceirizaram muitas das atividades que eram mantidas sob o controle do Estado. Estes países procuraram passar do controle de produção para a aferição dos resultados da atividade. Criaram novos mecanismos para testar, no mercado, os programas geridos pela Administração Pública, dentre os quais está a exigência de que os administradores públicos entrassem na competição de mercado para os próprios cargos que ocupavam, e introduziram sistemas muito mais amplos de controle dos gastos públicos.

A experiência da Austrália, iniciada nos anos 1980, teve como objetivos aumentar a eficiência, bem como a diminuição de custos dos serviços públicos estatais, para tanto, segundo Bresser-

Pereira (1988a), foi preciso a adoção de alguns princípios norteadores, como:

- ▶ maior autonomia de ação às agências executivas;
- ▶ a avaliação de servidores por meio de incentivos à maior produtividade e capacidade de inovação, além de mais delegação de responsabilidades e autonomia de ação;
- ▶ o enxugamento de estruturas administrativas, a melhoria de rotinas e a integração de procedimentos operacionais;
- ▶ a delegação de autonomia, a redefinição de funções e as fusões de agências executivas e outras entidades de governo; e
- ▶ a ampliação de competências gerenciais aos executivos-públicos, em busca de melhoria de controle e o alcance de resultados, de ênfase na comunicação e nos processos de trabalho por meio de equipes.

De acordo ainda com Bresser-Pereira (1988a), a partir de 1987 o governo australiano decidiu que a ação ministerial deveria ser integrada e realizada de acordo com orçamentos vinculados a programas prioritários, com objetivos claros e resultados previamente definidos. Também foram delegadas aos ministérios mais autonomia e flexibilização para realizarem seus orçamentos. Para tanto, foram desenvolvidos sistemas que permitiram a regulação de peças orçamentárias e a avaliação de seus resultados; a definição de instrumentos de avaliação de alcance de resultados; a criação de incentivos para gestores públicos em busca de seus melhores resultados e a institucionalização de ferramentas com vistas à responsabilização, bem como à transparência de suas ações.

Na avaliação de Bresser-Pereira (1988a, p. 60), a NGP australiana foi mais consensual e menos de “cima para baixo” do que o modelo britânico, a partir do “[...] desenvolvimento de uma


duradoura coalizão entre líderes políticos e burocráticos, que foi forte o bastante para incutir as reformas dentro da máquina de governo.”

Os Estados Unidos vivenciaram, em um primeiro momento, desde os anos de 1970, iniciativas de reforma administrativa de entidades públicas, mas que se restringiram aos níveis municipais e estaduais de governo. Nos anos de 1980, foram buscadas alternativas para garantir maior eficiência no uso dos orçamentos públicos e utilizadas práticas do setor privado. Porém, somente a partir de 1993, o então Presidente Bill Clinton lançou um programa em nível federal baseado nas ideias de reinvenção do governo, propostas no livro de Osborne e Gaebler (1995).

Assim, foi lançado o *National Performance Review* (Revisão do Desempenho Nacional), programa que teve como concepção central a execução de mais trabalho a um custo menor. Nele, o papel do Estado passa de fornecedor para facilitador ou empreendedor, com vistas à maximização da utilização de recursos públicos em busca de maiores índices de produtividade e efetividade. A orientação maior não se deu por uma redução inconsequente do tamanho do Estado, mas sim por sua reinvenção, mais atento às demandas do cidadão tomado como cliente.

Em síntese, Bresser-Pereira (1998a) aponta que a reinvenção do Estado norte-americano reduziu o número de servidores públicos em 300 mil, e vários serviços públicos foram terceirizados e/ou “semiprivatizados” por meio de sua transferência para organizações públicas não estatais. Os gestores públicos foram incentivados ao uso de técnicas empresariais de gestão, tornando-se mais competitivos para o alcance de melhores resultados.

Com base nessa breve explanação, note que dentre as quatro experiências aqui relatadas, a dos Estados Unidos é a que menos tem ressonância, embora sejam destacadas as iniciativas do período do governo de Bill Clinton. Bresser-Pereira (1998a) aponta uma pista para isso ao afirmar que nos anos 1970, quando o Presidente republicano Ronald Reagan tentou caminhar em consonância com o modelo britânico, não logrou tanto êxito, dado o pluralismo político reinante no país à época, dominado pelos democratas, bem como



Você se lembra das ideias propostas por Osborne e Gaebler descritas anteriormente? Caso não as tenha fixado, retome a leitura deste material para absorver essa parte do conteúdo. Se ainda restarem dúvidas, não hesite em conversar com o seu tutor.

a existência de pressão de grupos políticos organizados contrários às iniciativas governamentais.

Também Abrúcio (1998) aponta que o federalismo norte-americano, atribui um grau de descentralização muito forte aos Estados Unidos e dificulta o estabelecimento de um só modelo administrativo. Ou seja, dadas as características democráticas do seu sistema político, cada Estado possui seu grau de autonomia, em nível local, possuindo seus modelos próprios de legislação e de organização dos serviços públicos, tornando o governo central (federal) menos capaz de ditar uma reforma da Administração Pública de caráter geral.

Complementando.....

Faça as leituras sugeridas, a seguir, e perceba como é importante diversificá-las.

📌 *Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas* – de Hironobu Sano. Nesta dissertação você poderá ampliar seus conhecimentos sobre o funcionamento de estruturas vinculadas aos serviços não exclusivos, por meio de entidades não governamentais. Em particular, o capítulo 2, em que o autor define seus conceitos e apresenta as formas como elas se apresentam em vários Estados brasileiros. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/os/03.10.15-DISSERTACAO-HIRO.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2010.

📌 *A democracia na América* – de Aléxis de Tocqueville. Neste livro você terá acesso a uma leitura clássica e aprofundada sobre o federalismo norte-americano, na qual, dentre outras questões, o autor trata de assuntos inerentes à centralização e à descentralização nos Estados Unidos da América.

Resumindo



Nesta Unidade, vimos como a NGP foi experimentada em quatro países, tratados na literatura como os pioneiros nessa empreitada. Podemos ainda evidenciar como, em todos eles, foi o Estado que assumiu o caráter gerencial em oposição à Administração do tipo Burocrática.

Foi possível ver que, no modelo Gerencial, o Estado é mais flexível e descentralizado, bem como transfere parte de suas atividades a terceiros privados ou a entidades não governamentais.

Conversamos ainda sobre o histórico da NGP que teve início na Grã-Bretanha a partir do governo de Margaret Thatcher. Na Nova Zelândia e na Austrália, essa modelagem de Administração Pública logrou grandes êxitos. Nos Estados Unidos, entretanto, embora Reagan tenha tentado implantá-la à mesma época de Thatcher, não obteve o mesmo sucesso, só alcançado, posteriormente, pelo Presidente democrata Bill Clinton.

Embora semelhantes quanto aos objetivos de maximização da qualidade e da efetividade dos serviços públicos, essas quatro experiências, como ficaram demonstradas, não foram traduções de um modelo único. Ou seja, tornaram-se específicas em cada país.

Agora você deve estar se perguntando: e no Brasil? As Unidades 4, 5 e 6, a seguir, vão tratar das especificidades da Administração Pública no País, desde os seus primórdios, à época da colonização portuguesa, até os dias atuais, em que vivenciamos, a partir dos anos de 1995, a nossa versão de NGP, batizada de Administração Pública Gerencial.



Atividades de aprendizagem

Certifique-se de que você entendeu a discussão proposta para esta Unidade respondendo às atividades de aprendizagem propostas a seguir:

1. Descreva as principais características do Estado Gerencial, procurando mostrar como ficam suas estruturas organizacionais e as propostas para os servidores públicos.
2. Elabore uma síntese com as principais características das quatro experiências internacionais de implantação da NGP, mostradas nesta Unidade.
3. Procure conhecer a estrutura do governo municipal de sua cidade e escreva uma proposta de como ele poderia funcionar, de forma geral, nos moldes da NGP. Tente pensar quais seriam as dificuldades e as facilidades para a implantação de suas proposições. Forme um grupo de discussão com os colegas do curso para debaterem as suas ideias.

UNIDADE 4

O PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender as características do Estado patrimonial português;
- ▶ Identificar as raízes do patrimonialismo na gestão pública; e
- ▶ Descrever a Administração Pública Patrimonialista no Brasil colonial.

OS PRIMÓRDIOS DO PATRIMONIALISMO PORTUGUÊS NA GESTÃO COLONIAL

Caro estudante,

Nesta Unidade, você vai estudar a Administração Pública no Brasil, desde a sua colonização pelos portugueses até 1808, período em que a Coroa portuguesa migrou para a então Colônia. Você vai poder estudar como, na origem, a nossa Administração Pública foi reflexo da portuguesa, praticada na metrópole até então. Vamos, assim, mostrar como vivenciamos a fase patrimonial influenciada pela ação do Estado português.


Desse modo, você vai perceber como a tipologia da Administração Pública Patrimonialista, estudada na Unidade 2, foi vivenciada nos trópicos. É importante que você releia os conceitos vistos naquela Unidade para poder perceber melhor como aqueles aportes teóricos se reproduziram em nossa prática colonial cotidiana.

Bons estudos!

A Administração Pública no Brasil começa na fase patrimonial. Para compreendermos essa etapa é necessário estudarmos suas origens, que não são outras senão aquelas vinculadas ao Estado patrimonial português, transplantadas para a sua nova Colônia, a partir da chegada de Pedro Álvares Cabral e sua comitiva em 1500. Iniciemos, então, pelos traços mais marcantes da Monarquia patrimonial portuguesa.

Para caracterizarmos o patrimonialismo estatal português, recorreremos à obra clássica de Faoro (2001), segundo a qual, após anos de guerras entre **sarracenos*** e espanhóis em solo europeu, surge o reino de Portugal, cujo primeiro monarca, em 1139, foi Afonso Henriques (1139-1185), denominado Dom Afonso I.

*Sarracenos – povo nômade pré-islâmico que habitava os desertos situados entre a Síria e a Arábia. Fonte: Houaiss (2009).



Em caso de dúvida sobre essa não distinção entre propriedade pública e do soberano, retorne à Unidade 2 e faça uma releitura do assunto.

Passa então, esse soberano como senhor do reino, a dispor de poder político e econômico, dada a posse de todas as terras, dotando a Coroa de enorme patrimônio rural, **não se distinguindo**, então, entre o que era de domínio privado (público) daquilo que pertencia ao monarca.

Esse mesmo patrimônio monárquico, maior do que o do clero e o dos nobres, era responsável pelas rendas necessárias à manutenção da Corte, bem como do financiamento de guerreiros e representantes da monarquia espalhados pelo reino. O rei era, ao mesmo tempo, senhor da guerra e de terras. Não havia intermediários entre o soberano e seus súditos, sendo estabelecida uma relação direta de mando e obediência.

Lembra-se de quando estudamos dominação tradicional, cuja tradição, no caso da monarquia, instituía o direito do herdeiro ao trono e legitimava o seu acesso ao poder?

Sendo proprietário das terras o rei as doava à nobreza, outorgando-lhes imunidades tributárias em pagamento por serviços militares ou outros prestados ao reino. Organizada por circunscrições administrativas e distritos, a administração territorial cabia aos nobres e ao conjunto de funcionários mantidos pelas rendas advindas dos não imunes tributariamente. Todos, entretanto, nobres administradores e funcionários, eram escolhidos, exclusivamente, pela vontade do rei.

Com vistas à efetivação de suas fronteiras territoriais – na defesa contra a ação de invasores, de povoação e cultivo de terras conquistadas, bem como para atenuar o poder da nobreza e do clero – os primeiros reinantes portugueses instituíram os “concelhos”, ou seja, territórios nos quais eram concedidas terras a interessados (povo) em nelas habitar, permanecendo estas terras, no entanto, sob o domínio absoluto do rei. Uma vez concedidas, cabia aos foreiros povoá-las, cultivá-las, bem como defendê-las de

ataques inimigos. À Coroa eram devidas contribuições que garantiam o incremento de renda dos tesouros reais, pois com a concessão os foreiros não adquiriam a isenção tributária, privilégio exclusivo da nobreza. Fortalecia-se, desta forma, o surgimento de uma categoria de funcionários públicos – mordomos, almoxarifes – responsáveis pelo recolhimento de tributos diversos inerentes às concessões forais.

Essas receitas, cada vez mais avultosas, bem como o fortalecimento do poder do monarca em aliança com foreiros – povo –, não só minimizavam a força do clero e nobreza, como também ajudavam a manter a face patrimonial do Estado ao não ser distinguido o que era público do que era patrimônio privado. O rei concedia o direito ao domínio útil da terra ao lavrador, mas mantinha o direito a receber um tributo, não só sobre esse domínio, bem como do que era ali produzido, podendo o soberano ser considerado o “principal lavrador da nação” (FAORO, 2001, p. 24).

Entretanto, ainda que importantes, as rendas da terra não eram a fonte exclusiva das riquezas reais, visto que a Coroa estendia seus domínios para toda a economia vigente. Assim, desde meados do século XIII, o comércio marítimo tornou-se importante fonte de riqueza. Ou seja, a intensificação de atividades comerciais entre Portugal e o resto da Europa, bem como com o Oriente, possibilitou também ao monarca apropriar-se de parte das riquezas geradas por essas expedições comerciais. A partir, então, da expansão desse comércio marítimo e das grandes navegações, deu-se o crescimento de uma nova classe social: a **burguesia***, não vinculada às rendas da terra, mas financiadora e ligada às atividades comerciais.

Ainda assim, permanece o traço forte da Monarquia patrimonial portuguesa, em que o soberano se destaca

“[...] sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio – o reino tem um *dominus*, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua.” (FAORO, 2001, p. 38).

*Burguesia – classe social na qual as pessoas (burgos medievais) se distinguem pela riqueza de que são detentoras e por suas relações mais ou menos diretas com os meios de produção.
Fonte: Houaiss (2009).

Antes de avançarmos no aperfeiçoamento do Estado patrimonial português, volte à Unidade 2, releia os conceitos e as características da dominação e da Administração Pública Patrimonialista e procure relacioná-las com a realidade portuguesa vista até aqui. Aproveite, esta é uma oportunidade para você reforçar os seus conhecimentos!

Visando ao aprimoramento da gestão dos negócios da Coroa, cada vez mais prósperos pelo comércio ultramarino, emergiu o fortalecimento dos quadros de pessoal administrativos estatais – grupos de aconselhamento e execução –, sempre ligados ao rei. Podemos observar, assim, a efetivação do que Weber (1984) chamou de estamento. Isto é, um conjunto de pessoas que se reconhecem como pertencentes a um determinado grupo, detentoras de certos privilégios, bem como prestígios, advindos de um sentimento de honra social que as diferencia e as distancia dos demais membros de uma coletividade.

Nos estamentos são praticados um modo de vida particular, efetivando-se a outorga de prestígio social a quem neles está inserido. Ou seja, os estamentos são formados no Estado por funcionários que passam a exercer o poder junto ao monarca, tendo como marca uma diferenciação em relação aos demais membros da sociedade, bem como da própria Coroa. Constituem-se como grupos fechados que se apropriam de oportunidades econômicas e de cargos públicos. São recrutados pelo rei e merecedores de honrarias. Passam a governar, em paralelo ao monarca, determinando não só regras econômicas para o comércio, como também influenciando nas decisões de governo em todas as suas funções. O clero, a nobreza, os comerciantes e o restante da sociedade passam a ser seus subjugados.

Assim, podemos dizer que o surgimento desses grupamentos gerou o Estado Patrimonial de Estamento, ou seja, aquele no qual um grupamento de funcionários (letrados), sob o comando do soberano, passa a gerenciar o Estado e a responsabilizar-se pela

justiça e elaboração de leis. Trata-se, então, de um coletivo seleto de titulares supremos de importantes cargos públicos com origens históricas de corpos ministeriais governamentais, raízes de uma burocracia pública pré-moderna.

Entretanto, segundo Faoro (2001, p. 63), esses estamentos não se tratavam de burocracia moderna do século XX, mas sim de

[...] uma burocracia de caráter aristocrático, com uma ética e um estilo de vida particularizados, de funcionários de alto escalão governamental que tomavam para si o direito de governar, ainda que à sombra de um soberano, assumindo-se como detentores de cargos e do saber técnico, colocando-se acima das demais categorias sociais à época – clero, nobreza, comerciantes (burguesia em ascendência) e sociedade em geral.

Em consonância ao grau elevado de poder, correspondiam aos privilégios e as honrarias que os distinguiam socialmente como superiores. Sua entrada no paço real português deu-se a partir do ano 1385, com a ascensão ao trono do rei Dom João I.

Agora, você pode estar se perguntando: como é possível caracterizarmos a emergência dos estamentos na monarquia portuguesa do século XIV?

Boa pergunta. Podemos caracterizar esses estamentos como dotados de certos traços burocráticos, ou seja, a partir de uma característica marcante do que Weber (1984) definiu como burocracia: o exercício do poder, no caso, a partir de um cargo público, tendo como fonte para acesso a esse mesmo cargo o saber técnico. Entretanto, a ação desses “burocratas” não se dava por critérios objetivos, impessoais na tomada de decisões, nem eram, necessariamente, escolhidos por usarem competências técnicas.

Nessa configuração específica do Estado de Estamento, dava-se uma apropriação individual do cargo, a partir de uma indicação do monarca, sem ingresso por meio de aferição de critérios de conhecimento, mas sim pela vontade do senhor. A ascensão a um cargo público ungia o novo funcionário de honras aristocráticas. Um ser superior, ligado diretamente ao ocupante do trono real, assumindo poder para com este governar e legislar. Ainda nas duras palavras de Faoro (2001), podemos caracterizar um modelo de governo no qual o rei é o “bom homem”, preocupado com o seu povo, cercado de um quadro de funcionários que ocupam o lugar da velha nobreza, contraindo sua ética e seu estilo de vida. O luxo, o gosto **suntuário***, a casa ostentatória são necessários à aristocracia. Nesse cenário, o consumo improdutivo acaba por transmitir o prestígio como instrumento de poder entre os pares e o príncipe sobre as massas, sugerindo grandeza, importância, força.

Essa conjugação entre aristocracia estamental e soberano configura um Estado que manipula a economia como um empresário, alimentando-se de receitas advindas da atividade comercial ultramarina. Foi nesse cenário que desembarcou Pedro Álvares Cabral e sua comitiva no Brasil, em 1500, sob os auspícios do rei Dom Manuel I. Como essas raízes passaram a influenciar a nossa Administração Pública, a partir de então, é o que veremos na seção a seguir.

*Suntuário – referente a despesa luxuosa e ostentatória é inerente a uma coisa pomposa, luxuosa. Fonte: Houaiss (2009).

O PATRIMONIALISMO NO BRASIL COLONIAL

A partir dos tempos coloniais, o Brasil vivenciou um estilo patrimonial e centralizador de Administração Pública, resultado da transposição do Estado português para a então Colônia, passando a prevalecer o paternalismo e o favoritismo como formas de acesso aos cargos públicos à época imperial.

Com a chegada da Corte portuguesa ao País, consolidou-se aqui uma Administração Pública forte, hierarquizada de forma difusa, complexa e fluída, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, configurando um espaço ambíguo e de difícil discernimento entre um e outro. O cargo público, por exemplo, era símbolo de *status* possibilitando benefícios e privilégios aos seus ocupantes.

No entender de Azevedo (1963, p. 225), em estudo clássico sobre a questão cultural brasileira, a gênese da relação Estado e sociedade no Brasil teve início à época de seu descobrimento pelos portugueses, momento a partir do qual o Estado passou a ser visto e tomado

[...] como uma providência que precede os indivíduos e a que se recorre como um sistema de amparo e de proteção. O que se vê, atrás da estrutura do Estado, não é o interesse coletivo de que é ou deve ser a suprema expressão; não é uma vontade objetiva que se desenvolve e reforça a dos indivíduos, para que esta se possa realizar completamente; não é a sociedade politicamente organizada que, com um

espelho mágico, transmite ao indivíduo, com sua imagem, um poder novo: são, antes de tudo, as forças vivas, as personalidades que agem e têm em suas mãos as alavancas do comando. Não são as instituições que se respeita, seja qual for o indivíduo em que ela se instalou; mas os personagens que detêm o poder ou se agitam no cenário político, envolvendo-se numa auréola de prestígio.

Assim, no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, na história da vida sociopolítica do Brasil, é possível verificarmos a centralidade do Estado ao redor do qual foram sendo decididos os nossos destinos econômicos, sociais e políticos. O Estado assumiu, nesse período, características inerentes ao conceito de patrimonialismo, institucionalizando-se um tipo de dominação tradicional definido pelos quadros administrativos estatais, pelo mando dos fazendeiros, dos senhores de engenho e dos coronéis.

Lembra-se do conceito de patrimonialismo? De como esse mesmo conceito permitiu a configuração da tipologia da Administração Pública Patrimonialista? Caso ainda não domine esse conceito, reveja o que você já estudou na Unidade 2.

O patrimonialismo no Brasil formou camadas políticas que sempre se colocaram como superiores e autoritárias em relação à sociedade civil, situada à margem do processo de decisão política. Essa estrutura de mando político-estatal adaptou-se às mudanças contextuais, tendo sobrevivido ao longo do tempo e do espaço, mantido o povo à margem das decisões e sobre ele governando. Vejamos como isso aconteceu.

De acordo com a literatura, os portugueses, após a chegada de Cabral ao Brasil em 1500, pouco interesse demonstraram pelas novas terras durante os seus primeiros cinquenta anos como Colônia, já que não foram encontradas riquezas minerais, como ouro e prata, em especial, que pudessem ser exploradas de imediato. Restou o

monopólio do pau-brasil, madeira farta à época. Essa inércia inicial pode ser explicada pelo fato de que Portugal “[...] estava mais preparado e interessado em descobrir, conquistar, comercializar e, eventualmente, em pilhar, do que em colonizar.” (BUENO, 2003, p. 42).

Assim, as iniciativas portuguesas até o final de meio século de posse da nova Colônia restringiram-se ao envio de algumas expedições com fins de reconhecimento das terras encontradas por Cabral. No dizer de Iglésias (1995, p. 22), a mais importante de todas essas expedições foi a comandada por Martim Afonso de Souza. Entretanto, o Brasil passou a ser cobiçado por navegantes oriundos da Espanha, França e Inglaterra, dentre outros, em constantes “invasões”. Urgia que Portugal, ante as ameaças de perda do território conquistado, providenciasse a efetiva colonização de seus domínios.

Para tanto, a Coroa portuguesa, pelo então rei Dom João III, decidiu criar, em 1534, as chamadas capitanias hereditárias. Ou seja, a divisão do território colonial em quinze “[...] lotes de cinquenta léguas de costa e pelo interior, até a demarcação da linha de Tordesilhas, a ser feita ainda, evidentemente.” (IGLÉSIAS, 1995, p. 23). Esses lotes deram origem a catorze capitanias que foram então doadas a doze donatários.

Você sabe dizer como foram distribuídas essas terras?

Interessada na colonização, mas sem querer despender recursos para tal empreitada, a solução encontrada pela Coroa foi a de doar as capitanias a interessados em nelas se estabelecerem com recursos próprios, porém sob a tutela de Portugal. Mesmo desinteressados, os nobres se tornaram donatários militares, navegadores e altos funcionários estatais.



Saiba mais

Martim Afonso de Souza

Militar português e comandante da primeira expedição colonizadora de Portugal ao Brasil. Entre 1530 a 1532, foi responsável pela criação da vila “[...] de São Vicente, no litoral, com breve penetração pelo interior, até as alturas da atual cidade de São Paulo.” Fonte: <<http://tinyurl.com/ykgcgos>>. Acesso em: 22 fev. 2009.



Podemos, então, verificar nessa iniciativa o nascedouro de uma Administração Pública descentralizada no Brasil, ainda que de característica patrimonial, pois a posse do patrimônio público – a terra via capitania hereditária – era realizada por meio de doação pela Coroa a um donatário, não diferenciando o patrimônio público do privado. As principais características dessa modelagem patrimonial descentralizada da Administração Pública podem ser assim destacadas:

- ▶ a capitania hereditária era doada a um donatário, também conhecido como capitão-mor, por meio de cartas de doação e foral, nas quais eram estabelecidos direitos e deveres dos donatários e do Estado português;
- ▶ o donatário passava a ter poder extremo sobre a capitania, legislando e controlando a terra a ele designada, responsabilizando-se pelas despesas de colonização caracterizando autonomia descentralizada de gestão;
- ▶ ao donatário era concedido o direito hereditário à terra, sendo esta repassada a seus descendentes, confundindo a posse do patrimônio público com o do privado; e
- ▶ a Coroa não abria mão de seu direito de arrecadar seus impostos reais a partir do que fosse produzido nas capitanias.

Entretanto, essa experiência de administração descentralizada via capitanias hereditárias não logrou o êxito esperado, dadas as várias adversidades – a não vinda de alguns donatários aos seus territórios; os ataques indígenas; as invasões de estrangeiros, dos franceses em particular; as mortes drásticas de alguns donatários; o pouco interesse de muitos deles em relação ao seu território, dentre outras. Em destaque, a literatura ressalta as experiências positivas de colonização realizadas por Duarte Coelho, em Pernambuco, e Martim Afonso de Souza, em São Vicente.

As dificuldades encontradas na administração das capitanias eram enormes, como ilustra Bueno (2003, p. 45):

Em 12 de maio de 1548, o colono Luís de Góis, irmão do donatário de São Tomé, Pero de Góis, escreveu, de Santos, uma carta desesperada ao rei D. João III. Nela, dizia: “[...] se com tempo e brevidade Vossa Alteza não socorre a estas capitanias e costa do Brasil, ainda que nós percamos as vidas e fazendas, Vossa Alteza perderá a terra [...] porque não está em mais de serem os franceses senhores dela.”

Assim, não restou outra alternativa ao rei que não a de promover a substituição do modelo, de gestão colonial descentralizada para centralizada, por meio da criação do Governo-Geral, em 1548, nomeando Tomé de Souza, como primeiro governador-geral. A partir de sua chegada, não só foi fundada Salvador, a primeira cidade e capital do Brasil, bem como a Bahia, sendo que esta localidade tornou-se a primeira capitania real, ou seja, ela já não era mais de um donatário e sim da Coroa portuguesa como poder central. Entretanto, as demais capitanias hereditárias não foram desativadas, mas agora estavam sob o comando do Governo-Geral.



Saiba mais

Tomé de Souza

Importante militar e político português. Chegou ao Brasil em março de 1549 e instalou-se na então Capitania da Bahia de Todos os Santos, edificando a cidade de Salvador.



Fonte: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1068.html>. Acesso em: 22 fev. 2010.

Você percebeu como a Administração Pública do Brasil passou de descentralizada para centralizada? Ou, ainda, de certa autonomia das capitanias com seus donatários poderosos para uma gestão de tipo nacional única, com poderes sobre todo o território colonial?

Ainda no século XVI, segundo Iglésias (1995), outras capitanias tornaram-se reais, tais como: Rio de Janeiro, Paraíba,

Sergipe e Rio Grande do Norte. Juntamente com Tomé de Souza, embarcaram para a Colônia funcionários públicos, militares e degredados – indivíduos condenados a abandonarem Portugal para cumprimento de pena em outras terras. A configuração do Governo-Geral centralizado foi composta por um poderoso corpo administrativo capitaneado por um ouvidor-geral (justiça), capitão-mor (defesa do litoral), provedor-mor (fazenda) e um contingente de outros cargos de gestão de diversas graduações hierárquicas. Também vieram os jesuítas sob a liderança de Manoel da Nóbrega. Os direitos e deveres do novo governador-geral foram definidos pelo Regimento Real, documento de 1548 que pode, no dizer de Bueno (2003), ser conhecido como a primeira “constituição” do Brasil.

Entretanto, após o fim da gestão de Mem de Sá, de 1558 a 1572, terceiro governador-geral, a Coroa portuguesa, ao perceber as dificuldades para a administração de um vasto território constantemente vitimado por invasores e ataques indígenas, optou por dividir a Colônia em duas regiões administrativas: uma com sede em Salvador, responsável de Ilhéus até o norte, e outra de Porto Seguro ao sul do Brasil, com sede no Rio de Janeiro. Essa experiência perdurou até 1578, quando volta, então, a unificação, tendo Salvador como cidade-sede do Governo-Geral. Mas, a mais marcante dessas iniciativas ocorreu em 1621, com a divisão do continente brasileiro em dois Estados, cada qual com seus governadores: o do Maranhão, sediado em São Luís, abrangendo do Ceará à Amazônia, e o do Brasil, com sede em Salvador, compreendendo as terras entre o Rio Grande do Norte e o Sul.

A razão para essa nova divisão era a busca da eficiência na gestão do imenso território, cuja comunicação era feita via marítima sob condição muito precária e ainda dificultada pelas fortes correntes marítimas que afastavam as embarcações da costa brasileira. Somente em 1774, no entendimento de Iglésias (1995), foram reunificados os dois Estados, sob a égide do Estado do Brasil, sendo a capital a cidade do Rio de Janeiro, já anteriormente deslocada de Salvador desde 1763. Essas medidas foram tomadas

por influência do Marquês de Pombal, que também extinguiu as capitanias hereditárias.

Diante do exposto, como podemos caracterizar as marcas da Administração portuguesa no Brasil de 1500 a 1808, ano da chegada de D. João VI?

Com a ajuda de Iglésias (1995) e Faoro (2001), podemos enumerar algumas características marcantes da Administração Pública colonial:

- ▶ o estilo de gestão predominantemente patrimonialista, não se distinguindo de forma clara o que era da Coroa e dos funcionários, em relação ao que seria de domínio público e privado;
- ▶ a criação do Conselho Ultramarino em Portugal, a partir de meados do século XVII, que passou a tratar dos negócios comerciais com suas colônias, sendo muito poderoso no Brasil e só deixando de existir com a vinda da Corte portuguesa à Colônia em 1808;
- ▶ a designação de donatários de capitanias ou governadores-gerais, também estes conhecidos como vice-reis, a partir de 1718, para a composição dos quadros administrativos do Conselho Ultramarino na Colônia;
- ▶ o inchaço dos quadros de funcionários na Administração colonial para o exercício da fiscalização e de atividades ligadas à promoção da justiça, sendo criados cargos nem sempre com definições claras, não raro possibilitando áreas de conflito de atribuições;



Saiba mais

Marquês de Pombal

Nome dado a Sebastião José de Carvalho Melo, membro da nobreza de Portugal que foi secretário de Estado do Reino, uma espécie de primeiro-ministro do rei D. José I (1750-1777). Além da unificação administrativa da Colônia, foi responsável pelo uso obrigatório da língua portuguesa em todo o território nacional. Fonte: Elaborado pelo autor.



- ▶ a instituição de câmaras municipais, como instâncias de poder local, em que só podiam ser escolhidos como vereadores, bem como votar, os “homens bons”. Essas câmaras vivenciaram certa autonomia em relação aos governos-gerais e às capitanias, dadas as distâncias que dificultavam a comunicação, representando mais interesses de poderosos senhores locais, geralmente latifundiários;
- ▶ a definição de um desenho verticalizado da Administração Pública com a seguinte composição hierárquica: rei – ladeado por um corpo “ministerial” de altos funcionários (os estamentos), governador-geral ou vice-rei, capitães das capitanias e as autoridades ligadas às câmaras municipais; e
- ▶ a definição de um corpo distante do perfil do burocrata moderno. Na Administração colonial, a exemplo do que acontecia na Coroa, o funcionário se constituía à sombra do monarca, por este escolhido, bem como não praticava a obediência a regras impessoais de conduta, nem se vinculava a aspectos de competência profissional.

Vimos, então, que o Brasil vivenciou traços patrimonialistas profundos na constituição de sua Administração Pública a partir de 1500, produzindo, nas palavras de Faoro (2001, p. 259), um pacto colonial que não foi “[...] mais que a expressão global do tipo de Estado dominante em Portugal”.

Complementando...

Para saber mais sobre as capitanias hereditárias, faça a leitura da obra indicada a seguir:

- 📖 *Brasil: uma história* – de Eduardo Bueno. Nesta obra, você encontra a descrição das capitanias, extensões e limites, bem como seus donatários, suas biografias e sagas.

Resumindo



Nesta Unidade, vimos, inicialmente, as características da Administração Pública Patrimonialista portuguesa, anterior à vinda da família real para o Brasil. Estudamos as práticas da Monarquia patrimonial na metrópole e a emergência dos estamentos, ou seja, do que poderíamos denominar de nascedouro da burocracia estatal, a partir do surgimento de grupos de funcionários de alto escalão que passaram a governar o Brasil, sempre ao lado do monarca, beneficiando-se de privilégios e de honrarias que os distinguiam na sociedade, à época.

Na sequência, verificamos a transposição desse modelo de gestão pública para o Brasil colonial, conservando e reproduzindo características patrimoniais e estamentais. A burocracia estatal colonial aqui instalada estava longe de ser parecida com a dos dias atuais, visto que não seguia obediência às regras de impessoalidade, de racionalidade; nem tão pouco o critério de mérito profissional era uma condição para o ingresso de funcionários em seus quadros.

Por fim, vimos ainda outras marcas importantes desse período Colonial, como as experiências das capitânias hereditárias, dos governos-gerais e a do território em dois Estados, ao Norte e ao Sul, e sua posterior unificação, tudo isso em busca de alguma eficiência na gestão da enorme extensão de terras da Colônia, por parte da Coroa portuguesa.



Atividades de aprendizagem

Preparamos para você algumas atividades com o objetivo de recordar o conteúdo estudado nesta Unidade. Em caso de dúvida, não hesite em fazer contato com seu tutor.

1. Faça uma síntese das principais características da Administração Pública Patrimonialista praticada em Portugal.
2. O que significavam os estamentos? Por quais razões não podemos compará-los à burocracia moderna como pensou Weber?
3. Descreva o processo de reprodução do patrimonialismo português na administração de sua Colônia nos trópicos. Procure, ainda, sintetizar as experiências de centralização e descentralização administrativas aqui implantadas.

UNIDADE 5

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA RUMO À BUROCRATIZAÇÃO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender as características da Administração Pública no Brasil monárquico;
- ▶ Compreender o advento da Administração Pública Burocrática nos anos de 1930; e
- ▶ Discutir o aprimoramento da Administração Pública Burocrática pós-1964.

BRASIL: DA MONARQUIA À REPÚBLICA VELHA

Caro estudante,

Nesta Unidade, você vai estudar as trajetórias da Administração Pública do tipo Patrimonial a partir de 1808, com a vinda do rei D. João VI e sua comitiva para a Colônia, quando aportou no Brasil todo um conjunto de práticas patrimoniais de gestão estatal, antes nunca visto. Nos anos de Monarquia, desde a independência de Portugal, essas práticas não se modificaram, e durante a República Velha, período que se estende de 1889 a 1930, o patrimonialismo foi assumindo faces típicas, a partir do fenômeno de coronelismo, solidificando marcas que passam, então, a resistir ao tempo.

Entretanto, os anos de 1930 foram de fundamental importância para a nossa disciplina, pois a partir de um aparato de mudanças, a nossa Administração Pública finalmente assumiu um caráter burocrático provocando uma ruptura com o tipo Patrimonial. Você vai ver, então, que passamos a vivenciar um período de muitas transformações no setor público brasileiro. Um momento histórico de muita relevância, no qual a gestão estatal passou a ser profissionalizada e técnicas científicas de Administração foram implantadas sem precedentes. Nos anos seguintes, em particular de 1964 a 1985, fase em que o Brasil vivenciou os regimes militares de governo, estudaremos o segundo momento de modernização administrativa burocrática no Brasil, com o advento do famoso Decreto-Lei n. 200/67.

Você está pronto para continuar essa empreitada? Temos a certeza de que sim! Bons estudos!

**Saiba mais****Napoleão Bonaparte**

Foi um dos mais importantes generais já visto na história mundial. Autoproclamado e coroado imperador francês em 1804, em período posterior à Revolução Francesa, conquistou e dominou grande parte da Europa, à exceção da Inglaterra. Em 1807, forçou o rei D. João VI a guerrear contra a Inglaterra, posição não aceita por Portugal, que a tinha como parceira. Fonte: Bueno (2003).



Fugindo das forças do exército de Napoleão Bonaparte, a família real portuguesa parte para o Brasil em 27 de novembro de 1807, desembarcando na Bahia em 22 de janeiro de 1808. D. João VI governava desde 1799, como príncipe regente, diante do reconhecimento de distúrbios mentais de sua mãe, Maria I. Após a morte de sua progenitora, em 1816, assumiu o trono como monarca sendo coroado em terras brasileiras.

Em 7 de março de 1808, a comitiva real chegava ao Rio de Janeiro, que passava a ser, então, a sede do Império. Na visão de autores como Bueno (2003), Faoro (2001) e Iglésias (1995), o Brasil deixou de ser uma simples Colônia, mas ainda não independente da Metrópole. Entretanto, 1808 marcou o início da transição para a independência, que aconteceria em 1822. Vejamos como isso se deu.

Junto com **D. João VI**, aportou na Colônia uma quantidade substancial de nobres, cortesãos, lacaios, comerciantes, militares e, o que é mais importante para o tema desta Unidade, um conjunto de altos funcionários e representantes da máquina governamental portuguesa. Muitos dos habitantes do Rio de Janeiro, à época, tiveram suas casas confiscadas para o abrigo dos desembarcados, entre doze a quinze mil pessoas, já que a cidade não dispunha de outras habitações disponíveis.

Imagine você os distúrbios causados no Rio de Janeiro, quando desse desembarque, à época uma cidade com poucos habitantes e habitações, fétida e descuidada. Há registros de que cerca de 2.000 proprietários tiveram suas casas confiscadas, sem nenhuma forma de indenização que compensasse, devidamente, essa espoliação. As casas “eleitas” para o confisco pela Corte recém-chegada recebiam o “carimbo” de PR – Príncipe Regente. Esse carimbo ficou conhecido pelo povo como: “Ponha-se na Rua!” Essa prática, ícone do patrimonialismo, gerou fartos descontentamentos



Lembra-se do filme *Carlota Joaquina, princesa do Brasil*? Caso ainda não o tenha assistido, procure-o em uma locadora próxima de sua casa para explorar a chegada da família real em nossas terras.

dos moradores locais em relação aos recém-chegados. Você também não ficaria revoltado?

O rei apressou-se em organizar aqui o seu corpo ministerial, por meio da criação das pastas de: Negócios da Guerra e Estrangeiro, Marinha, bem como Fazenda e Interior. Estava dada a partida para o emprego público abrigar tanta gente aqui chegada. Registremos que essa estruturação administrativa não resultou em algo distinto das práticas institucionalizadas em Portugal, já que foram escolhidos para ocuparem os cargos públicos aqueles próximos e de confiança da Corte, em detrimento de seus conhecimentos técnicos, bem como foram criadas unidades administrativas redundantes ou sem utilidade em nossas terras.

D. João VI também foi o responsável por várias medidas administrativas que marcaram a sua permanência por treze anos no Brasil: a abertura dos portos às “nações amigas” (de fato a Inglaterra); a fundação do Banco do Brasil; a permissão para o exercício de atividades de cunho industrial; a criação de academia militar e da marinha; a construção de uma fábrica de pólvora, do Jardim Botânico, da Biblioteca Nacional e da academia de Belas Artes; a construção de duas escolas de medicina; a instituição da imprensa real; e a declaração do Brasil como Reino Unido à Portugal e Algarve, em 1815.

Como você pôde notar, a vinda de D. João VI para o Brasil foi um marco importante em nossa história, uma vez que propiciou a elevação de Colônia à categoria de Reino Unido e sede da Corte. Revogada a proibição para a exploração da atividade manufatureira, ato vigente desde 1785, surge a emergência da atividade industrial, a partir da exploração de minério de ferro.

Observemos que, desde dezembro de 1703, Portugal e Inglaterra haviam firmado o Tratado de Methuen, também conhecido como “Tratado de Panos e Vinhos”, pelo qual Portugal era obrigado a consumir com exclusividade os produtos industriais ingleses (têxteis à época) e estes últimos, os vinhos portugueses. Logo, igualmente o Brasil como até então Colônia portuguesa, também estava subjugado ao mesmo tratado.

Surgiram assim três fábricas, uma em São Paulo e duas em Minas Gerais, ainda que, após alguns anos, não lograssem grandes resultados econômicos satisfatórios, dadas as dificuldades de transporte de matéria-prima e do custo da mão de obra escrava. Nas fazendas era produzido de tudo, inclusive a fabricação de ferro para o próprio consumo em forjas artesanais, dificultando a expansão de mercado para o consumo. Logo, essa prática retardou o desenvolvimento industrial.

A abertura dos portos, ainda que tenha favorecido a entrada de produtos ingleses em consequência de tratado econômico que os privilegiava, com taxações menores do que os de outra procedência, permitiu a instalação de vários estabelecimentos comerciais de origem inglesa e também francesa no Brasil. Desse modo, podemos perceber a reversão do Pacto Colonial, o qual estabelecia que o Brasil não podia produzir nada que concorresse com a metrópole, e que esta última detinha o monopólio exclusivo de importação de produtos que a interessavam, assim como também para ela era o destino de produtos brasileiros exportados.

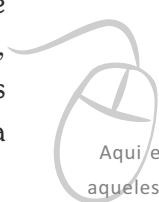
Fora desenvolvida, a partir de 1818, uma política de atração de migrantes europeus, tanto para o desenvolvimento de atividades agrícolas como também para as artes e ciências – geólogos, botânicos, mineralogistas, escritores, pintores, artífices, dentre outros. Fora relevante também a vinda ao Brasil de uma missão de artistas franceses que deixaram um grande legado no campo das artes e da arquitetura, a qual destacamos, na pintura, os traços de Jean-Baptiste Debret, cujas obras retrataram o cotidiano dos primeiros anos do período monárquico do Brasil, como podemos observar na Figura 5.



Figura 5: Castigo de escravo

Fonte: <http://www.al.sp.gov.br/web/acervo/prud_moraes/menu_geral/deputado/deputado_1.htm>. Acesso em: 1º dez. 2010.

Entretanto, em termos de gestão pública, as práticas continuavam vinculadas ao patrimonialismo. Não se verificou, desse modo, avanços no sentido de repensar ou readaptar o sistema monárquico patrimonial de governo à ex-colônia, promovida a Reino. Isso porque o eixo da política era o mesmo, secularmente fundido em um reino que deveria servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões; os oficiais da Armada e do Exército, acesso aos postos superiores; os civis e eclesiásticos, empregos e benefícios. Os **reinóis** transmigrados, arrogantes e desdenhosos da terra, doidos para volver às delícias lisboetas, não compreendiam o País e o tratavam como uma conquista a ser explorada. (FAORO, 2001).



Aqui entendidos como aqueles naturais de um reino, no caso, o português.

Você percebeu como foi importante termos estudado o conceito de Administração ou gestão vinculado à ideia de prática social? E que é também importante sabermos o que significa Administração Pública Patrimonialista? Em caso de dúvida, consulte as Unidades 1 e 2 deste livro. E, se for necessário, consulte o seu tutor, pois esses dois conceitos são fundamentais para a sua compreensão das ações da Monarquia no Brasil.

Até mesmo o Banco do Brasil – embora, em princípio, devesse atuar em prol das atividades comerciais e de impulsão da área industrial, a partir de então permitidas no País – serviu mais aos interesses do erário e, por isso, teve vida curta de treze anos. Do mesmo modo, a receita pública, ainda que tenha sido quadruplicada de 1808 a 1820, grande parte dela estimada em dois terços, era destinada à manutenção de luxúrias da Corte e seus agregados, tal como na manutenção de uma máquina administrativa inchada de funcionários e de suas regalias.

Em 26 de abril de 1821, o rei D. João VI retornou a Portugal, que à época vivia tempos de transformações políticas: a Revolução Liberal do Porto, eclodida em 1820, havia destituído do governo

português o regente inglês que lá estava, desde a fuga da família real para o Brasil, bem como expulsado as tropas napoleônicas. Tendo sido vitoriosa a revolução, uma junta provisória assume o governo e exige o retorno imediato de D. João VI.

São então convocadas as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, que, em 7 de março de 1821, votam, inclusive, a proposta de dissolução da condição do Brasil como Reino Unido ao de Portugal e Algarve, assim como o seu retorno à condição de Colônia portuguesa. Ousada, essa proposta de recolonização não previa nem mais um governo-central no Brasil, mas sim a divisão do seu território em províncias dotadas de certas autonomias, sendo seus governantes militares indicados pelas Cortes de Portugal.

Ao partir, D. João VI deixou no Brasil o seu filho D. Pedro como príncipe regente. Entretanto, as Cortes Constituintes portuguesas também passaram a exigir o seu retorno para Portugal. A proposta de retorno à situação de Colônia de Portugal, bem como a possibilidade de ser forçado a deixar o Brasil, criara um impasse político cujo resultado fora o famoso “Dia do Fico”, em 9 de janeiro de 1822. Nesse ato D. Pedro, desobedecendo a ordens explícitas para o seu retorno a Portugal e amparado por um documento de oito mil assinaturas pedindo a sua permanência, e capitaneado por José Bonifácio de Andrada e Silva, decide permanecer no Brasil. Pouco tempo depois, em 7 de setembro do mesmo ano, proclama a nossa independência de Portugal. Assim, o Brasil vivenciou seu regime monárquico de governo independente de Portugal até 1889, ou seja, durante sessenta e sete anos.

D. Pedro I, em ato autoritário, outorgava ao País uma Constituição que, em 1824, estabelecia direitos civis e políticos e instaurava, no dizer de Carvalho (2004), uma monarquia representativa. Assim, a Carta de 1824 criou quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Este último estava acima dos demais e era exercido pelo imperador, dotando-o de grandes poderes sobre a organização do sistema de poder político, cabendo-lhe, ainda, a chefia do Estado e do Governo. Passaram a ser eleitos os deputados gerais por quatro anos, e os senadores,

após elaboração de lista tríplice, eram escolhidos pelo imperador e tinham mandato vitalício. As províncias também elegeram seus representantes legislativos, mas os seus presidentes (como eram conhecidos os governadores estaduais) foram nomeados por escolha do imperador.

Fora evidenciado, ainda, um avanço em relação ao período Colonial, quando só eram escolhidos representantes municipais por voto dos “homens bons” (donos de terra, por exemplo), sendo permitido a outros segmentos da sociedade exercerem o direito do voto, excetuando as mulheres, os escravos e os analfabetos. Desse modo, as eleições continuaram demonstrando a fragilidade da participação do povo na escolha de seus representantes e agravando, também, o poder de manipulação de seus resultados por pressões e interesses de fazendeiros, nas zonas rurais, e de outros segmentos da sociedade urbana emergente.

Você pode estar imaginando como eram complicadas as eleições nesse período. Mas pense bem: essas “raízes” parecem ter fincado fortes laços nas entranhas de nossa política, pois ainda nos dias de hoje podemos observar certos comportamentos bastante condenáveis de candidatos a cargos políticos, não é verdade? Reflita sobre as últimas eleições em sua cidade e tente identificar fatos que demonstraram certas práticas não condizentes com um processo eleitoral democrático.

Em seu período de Império, D. Pedro I montou 13 gabinetes ministeriais, sendo que, a partir da montagem do quarto, já se fazia sentir a presença de brasileiros nas pastas do Reino, Justiça e Negócios Estrangeiros e na da Fazenda. Mesmo assim, pouco fora alterado das características herdadas da máquina estatal de origem portuguesa aqui desembarcada desde 1500. Ou seja, foram mantidas as ineficiências, os desperdícios, os privilégios no uso da coisa pública, duplicidade ou órgãos públicos sem utilidade, em detrimento da ausência de outros que se faziam necessários.

Tendo abdicado ao trono brasileiro, em 7 de abril de 1831, pressionado por revoltas internas e pela necessidade de assumir o governo em Portugal, dada a morte de D. João VI, em 1826, D. Pedro I deixa como sucessor seu filho D. Pedro II. Porém, dada a sua menor idade, o País passa a ser governado por regências até o ano de 1840, quando declarada a sua maioridade aos quatorze anos, este assume o comando do Governo. Patrimonialismo e estamento continuam a ser as marcas da Administração Pública nesse novo período.

O segundo reinado findou em 15 de novembro de 1889, com a derrubada da Monarquia e a instauração da República no Brasil, por meio de um levante militar resultante de pressões internas contra o regime monárquico. Uma das grandes causas de insatisfações foi a gerada pela abolição da escravatura, a qual libertou mão de obra escrava, porém não indenizou nenhum proprietário de terra, até então donos dos escravos, uma mercadoria de alto valor econômico à época. Esses grandes latifundiários passaram também a minar o apoio político à Monarquia, reforçando o sentimento republicano nas esferas políticas e militares de oposição ao regime.

Liderado pelos militares, o regime republicano era instaurado no Brasil, tendo como primeiro Presidente Marechal Deodoro da Fonseca. Contudo, mais uma vez o povo ficou à margem desse processo, cabendo ao movimento das elites, com forte base **oligárquica*** rural, forçar o fim da Monarquia no Brasil. D. Pedro II foi deposto e banido do País de forma pacífica retornando a Portugal.

Em 1891, foi conhecida a primeira Constituição republicana do Brasil, sendo extinto o Poder Moderador, o senado vitalício, dentre outras marcas do sistema político da Monarquia, e adotado o presidencialismo, com presidentes eleitos pelo voto direto, ainda que não secreto, para exercerem mandatos de quatro anos sem direito a reeleição. Foi então que o Poder Legislativo passou a contar com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, compondo o Congresso Nacional. Os Estados, ex-províncias, ao adotarem o regime federativo, passaram a ter mais autonomia, a poder organizar suas leis próprias, desde que respeitadas os princípios constitucionais gerais. Seus governantes passaram a ser denominados presidentes de Estado.

*Oligárquica – de oligarquia: regime político em que o poder é exercido por um pequeno grupo de pessoas, pertencentes ao mesmo partido, classe ou família. Fonte: Houaiss (2009).

*Com a instauração da República, você acha que o patrimonialismo deixou de predominar na gestão estatal?
É o que veremos a seguir.*

Infelizmente, não foi bem assim. O patrimonialismo continuou marcante nas relações entre Estado (coisa pública) e sociedade no Brasil, bem como também o foi na primeira fase republicana, conhecida por República Velha, de 1889 a 1930. Repare que um bom exemplo dessa reprodução patrimonial foi o fenômeno conhecido como coronelismo.

Em 1831, ainda na Monarquia e anteriormente à maioria de D. Pedro II, foi criada a Guarda Nacional no País, enfraquecendo o Exército, bem como substituindo milícias e ordenanças do período Colonial. Foram então criados regimentos nas províncias e municípios, cabendo a direção desses grupamentos locais a coronéis, recrutados entre grandes proprietários de terras e comerciantes abastados. As patentes eram por eles compradas.

Esses coronéis, por sua vez, passaram a exercer também, além do poder econômico, o militar e o político, tornando-se os grandes mandatários locais, com vínculos às grandes propriedades localizadas nas zonas rurais brasileiras, configurando uma oligarquia rural poderosíssima a qual originou o fenômeno que Leal (1993) denominou coronelismo. De acordo com Carvalho (2004, p. 27)

Os coronéis se transformaram em chefes políticos locais. Quando a República introduziu o federalismo, os governadores dos estados passaram a ser eleitos. Precisavam então do apoio dos coronéis para vencer as eleições. Surgiu, assim, um pacto entre governos e coronéis, segundo o qual estes davam aos candidatos do governo os votos de que necessitavam e o governo entregava-lhes o controle dos cargos políticos locais. [...] Formou-se uma pirâmide [sic] de poder: o coronel apoiava o governador, que apoiava o coronel. No melhor estilo patrimonialista, o poder do Estado

se aliava ao poder privado dos proprietários, sustentando-se os dois mutuamente, em detrimento da massa dos cidadãos do campo e das cidades que ficava à margem da política.

Assim, o sistema político continuou excluindo o povo das grandes manobras políticas pelo acesso e controle do Estado e de suas máquinas administrativas. A base econômica do País era de origem agropecuária, então, a consequente riqueza dos senhores de terra nos municípios interioranos e os poderes político e militar dos coronéis permitiam-lhes o manejo de eleições e eleitores a seu gosto. Assim, eles elegiam governadores que, em troca, em um círculo vicioso, lhes outorgavam poderes quase que absolutos em níveis municipais, reproduzindo práticas patrimoniais na Administração Pública.

Apesar da extinção da Guarda Nacional no fim dos anos da República Velha, os coronéis continuaram a existir, não mais por meio de um título militar de oficial nem de um corpo de guarda para comandar, mas sim de forma simbólica, como prática de indivíduos poderosos no Brasil, que são assim denominados no imaginário popular pela sua forma autoritária de comandar os seus negócios e tratar as pessoas, bem como as suas influências nos interesses políticos e de Estado. Ou seja, coronéis por tradição, isto é, sem a legitimidade legal, mas nem por isso sem poder de mando.

O conceito de gestão vinculado à ideia de prática social explica como, mesmo tendo deixado de existir formalmente, ficam as práticas dos coronéis reproduzidas pela ação cotidiana das pessoas. Ou seja, de poderosos que passam no Brasil a agir amparados em ações sociais construídas pelos antigos coronéis, legalmente constituídos.

Não importa mais o fato objetivo da não existência da posse de um título de oficial nem da existência física de uma guarda. Assim, as práticas perpassam de maneira subjetiva o tempo cronológico e vão se reproduzindo em outras épocas e locais distintos, sendo legitimadas em nossas consciências como tais. Desse modo, passa a se tornar comum ainda nos dias de hoje a ocorrência de certos fenômenos para os quais pensamos estar vivendo a aurora dos tempos da República Velha.

O coronelismo também deixou como herança a prática patrimonialista do clientelismo, ou seja, a existência de dependência na relação entre dominantes e dominados, na qual o coronel passa a ser o provedor de todas as coisas, o protetor dos desprotegidos, aquele que arregimenta um grupamento de pessoas que vivem de seus favores e, em troca, retribuem com a fidelidade do voto conhecido como de “cabresto”.

Assim, o poderoso manda, protege e provê. O dominado, como que bestializado, obedece e agradece o favor, totalmente subjugado. Essa relação legitima o poder do mandante em ocupar todos os espaços de poder, inclusive aqueles do Estado, confundindo este como “coisa pública” com o seu patrimônio privado.

O fim da Primeira República ou, ainda, República Velha, foi anunciado em 1930, marcando, a partir daí, um período ímpar de rompimento com a velha ordem na Administração Pública no Brasil.

Você está pronto para continuarmos? A partir de agora vamos estudar o advento da Administração Pública Burocrática em terras brasileiras.

A BUROCRATIZAÇÃO: DOS ANOS 1930 A 1985

O coronelismo foi decisivo ainda na República Velha pelo que se chamou de política dos governadores, ou seja, um pacto envolvendo ações políticas entre os municípios (poder local), Estados federativos (poder regional) e União (poder central). Por esse acordo, os Estados elegiam representantes legislativos em suas assembleias, que apoiavam politicamente o governo federal, garantindo aos dois poderes, regional e central – o exercício do governo sem oposições. A base era mantida pelos coronéis em seus domínios (currais eleitorais) por meio do famoso “voto de cabresto”, como já vimos, a garantia do voto eleitoral de seus apadrinhados. Assim, seus partidos dominavam a política regional e viabilizavam apoio total ao governo central.

Logo, como podemos perceber, nos municípios os coronéis organizavam seus eleitorados elegendo quem os interessava, garantindo a harmonia entre poderes local e regional. A partir daí, os partidos dominantes nos Estados acordavam com o governo central apoio mútuo para governar sem oposições. Nos Estados, era garantida a eleição de representantes fiéis ao governo central para o Congresso

Nacional, assim como o tripé político: município, Estado e poder central.

Esse mesmo tripé foi o que garantiu também durante a República Velha, a chamada política do “café com leite”. Por esse acordo, os presidentes na República Velha se revezaram, em sua grande maioria, entre os representantes desses dois Estados.



Saiba mais

Café com leite

Um grande acordo envolvendo São Paulo, rico na agricultura do café, e Minas Gerais, economicamente forte na produção de leite, Estados esses mais fortes economicamente à época. Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa prática da “política dos governadores” foi inaugurada a partir de 1898, com a posse do quarto Presidente da República Campos Sales, instaurando o que se denominou de República Oligárquica, que perdurou até 1930.

Você pode imaginar como era difícil para um eleitor nessa época exercer livremente o direito de escolha de seus representantes políticos, não? Lembremos ainda que o voto não era secreto. Logo, você já pensou o poder que detinham os coronéis em suas terras, em um País de economia agrária predominante, de população pobre e dependente de seus favores? Dessa forma, era fácil constituir “currais eleitorais” e garantir o “voto de cabresto”. Você consegue entender como essas práticas, em suma, reproduziram o patrimonialismo na Administração Pública brasileira, mesmo já no período Republicano?

Entretanto, esse predomínio do poder oligárquico rural, que configurava uma Administração Pública com fortes marcas patrimonialistas, começou a ter seus dias contados a partir de 1922, tomado como o ano de início da ruptura dessa ordem dominante, nas palavras de Iglésias (1995), dada a erupção de vários movimentos contestatórios. Dos militares, destituídos do poder central em 1894 (República dos Marechais), emerge o movimento denominado “tenentismo”, contrário às práticas de dominação da oligarquia rural e liderado por jovens oficiais tenentes, responsáveis por alguns levantes sufocados pelo poder central.

Outro fato importante foi a crise econômica mundial de 1929 que levou à derrocada a economia cafeeira e, juntamente com ela, a elite produtora rural. Uma das maiores crises econômicas capitalistas até então vivenciadas em nível mundial. Teve seu ápice com a queda de valores das ações na Bolsa de Nova York, ocasionando altas taxas de desemprego, bem como drásticas quedas na atividade econômica em diversos países. Essa crise durou até a Segunda Guerra Mundial.

O golpe final contra a oligarquia rural foi a eleição, em primeiro de março de 1930, do Presidente Júlio Prestes, paulista, apoiada pelo seu antecessor Washington Luís, desagradando as elites de Minas Gerais que contavam com a vez de um presidente mineiro. Estava desfeito o pacto da política do “café com leite”. Derrotado nessas eleições, o candidato Getúlio Vargas, unido às elites mineiras, apoiado ainda por forças militares e liderando a denominada Aliança Liberal, organizou a conhecida Revolução de 1930. Esse levante de cunho militar, não só impediu a posse de Júlio Prestes como também levou à presidência o gaúcho Getúlio Vargas, iniciando um novo período na Administração Pública no Brasil.

Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assumia a presidência do Brasil. Foi o fim da República Velha e com ela o início da arrancada do Brasil para a industrialização e a derrocada do mundo rural em favor do urbano: a ruptura com as oligarquias rurais no poder central. Estava inaugurada a era Vargas. Os governadores passaram a ser indicados por ele e denominados como interventores. O Congresso foi suspenso, a imprensa passou a ser censurada. O Poder Executivo tornou-se soberano.

E a Administração Pública? Quais os impactos pós-1930? O que mudou a partir de então? Você está curioso para saber o que tem a ver a chegada de Vargas ao poder com a burocratização do Estado?

Pois bem, foi de fato esse movimento político, concretizado por um golpe de Estado com apoio militarista, que promoveu a virada do patrimonialismo para a burocratização das máquinas estatais no Brasil.

De acordo com a literatura especializada, foi a partir de 1930 que o Estado no Brasil assume seu papel intervencionista na economia como indutor de seu crescimento de base industrial. Também incorpora uma ação, desenvolvendo políticas com vistas a atender às demandas da população desprovida e carente de

assistência. É a era conhecida como a que marcou a modernização do Estado brasileiro em oposição à era patrimonial. Moderno no sentido de que passou a adotar princípios baseados na racionalidade legal, configurando o que se pode, enfim, chamar de **Administração Pública Burocrática**.

Assim, essa modernização do Estado se deu em um contexto histórico-social específico, o qual rompeu com as amarras da economia agrário-exportadora baseado na exportação do café e no enfrentamento de uma forte crise mundial; passou a construir uma política de substituição de importações, em prol de produção de bens duráveis no País; intensificou a migração campo/cidade, consolidando, anos mais tarde, a supremacia do urbano sobre o mundo rural, dentre outras variáveis. As máquinas estatais são então reinventadas para o alcance de uma nova face do Estado.

Assim, foram criados, entre 1930 e 1964, vários órgãos governamentais que mudaram não só as características do Estado, como formaram, nas palavras de Gouvêa (1994, p. 85)

[...] pelo menos duas gerações de burocratas que passaram a ter presença obrigatória na formulação e execução da política econômica de diversos Governos, na gestão das finanças públicas e principalmente no seu desenho (ou redesenho institucional).

Surge a importância de adotar princípios técnicos universais à gestão pública, bem como de formar quadros profissionais competentes, pertencentes a carreiras específicas nas máquinas estatais.

Uma iniciativa das mais marcantes desse novo período de reforma do Estado foi a criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n. 579 de 30 de julho de 1938, no **Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**, órgão que ficou responsável pela concepção, condução e execução das mudanças pretendidas, o que “[...] representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.” (BRESSER-PEREIRA, 1998a,



Você está lembrado dos conceitos de burocracia e de Administração Burocrática, vistos na Unidade 2? É importante que você volte a consultá-los para fixar os conhecimentos sobre a efetivação do conceito no Brasil.



Acesse: < <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/login.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=350919&seqTexto=74074> > e conheça o decreto de criação do DASP.

p. 164). As atribuições do DASP foram assim definidas pelo decreto-lei que o criou:

- ▶ a realização de estudos e diagnósticos de órgãos públicos com vistas à definição de mudanças necessárias à economia de recursos financeiros e orçamentários, bem como à otimização de seus procedimentos, inter-relações entre si e melhorias no atendimento ao público;
- ▶ a responsabilidade pela organização anual da peça orçamentária a ser enviada ao Legislativo, sob as instruções diretas do presidente da república e, ainda, acompanhar a sua execução após aprovado;
- ▶ a organização e a realização de concursos públicos para recrutamento de pessoal e preenchimento de cargos federais do Poder Executivo e, ainda, a definição de políticas de aperfeiçoamento de seus funcionários civis;
- ▶ a definição de políticas de gestão de materiais;
- ▶ o assessoramento direto ao presidente da república quando da sanção de projetos de lei;
- ▶ a realização de inspeções no serviço público; e
- ▶ a elaboração de relatórios anuais para o presidente da república sobre as atividades realizadas e a realizar.

Como você pode notar, via DASP os conhecimentos relativos à ciência da Administração foram introduzidos na gestão pública. Ou seja, a profissionalização das máquinas estatais – planos organizacionais de pessoal e operacional – com vistas a atenuar as influências de interesses políticos vinculados às práticas de não distinção entre o que seria público e privado.


Entretanto, é importante registrarmos que, se a burocratização permite a profissionalização também possibilita o fortalecimento

exacerbado do poder de detentores de altos cargos nas máquinas burocráticas públicas, dado o seu alto grau de conhecimento técnico e dada a posse de informações. Assim, surgem os tecnocratas, ou a tecnocracia pública, isto é, um grupo de funcionários que passava a agir como que descolados da política com “P maiúsculo”. Isto é, aquela derivada das lutas legítimas pela conquista do poder, na qual grupos com propostas para uma dada sociedade, defensores de uma determinada ordem social, desejavam alcançar o poder de Estado, para, enfim, colocar em prática suas ideologias.

Desse modo, os tecnocratas desenvolveram um círculo vicioso nocivo que dificultava a participação de diversos segmentos da sociedade civil sobre as ações estatais. Isso porque os tecnocratas, em nome de seu saber técnico, passaram a praticar uma gestão na qual a população, não detendo aquele mesmo saber, fora isolada. Portanto, em nome de coibir o exercício da política com “p minúsculo”, aquela que leva a práticas de cunho patrimonialista, de interesses mesquinhos de apropriação do interesse público pelo privado, foi institucionalizado um tipo de conduta que descolava a sociedade civil do processo decisório, delegando à tecnocracia, a responsabilidade pela definição e condução das políticas de governo.

Você entendeu essa prática? Sabe descrever alguma situação em que ela seja evidenciada?

É simples. Provavelmente você já ouviu um funcionário público dizer que é técnico e não político e, por isso, suas decisões são neutras. Esse discurso significa que, se por um lado ele detém o saber técnico, este é usado de forma exclusiva, pela via política (aquela “com P minúsculo”). Mas se por outro lado isso é bom, pode significar também algo ruim, pois a partir de seu pretenso conhecimento técnico, esse funcionário fecha-se em uma redoma, freando qualquer discussão crítica sobre suas decisões, provenientes de outras visões de mundo no plano político-ideológico (política com “P maiúsculo”).



Um tecnocrata convicto afasta a sociedade civil da Administração Pública, empobrece a política e pratica uma gestão autoritária.

Isso quer dizer que, na gestão pública, nunca um funcionário é totalmente neutro, ou seja, um técnico ou **tecnocrata**, agindo de forma baseada somente no seu conhecimento técnico. Ele é sim um técnico-político, isto é, alguém que possui conhecimento técnico, mas que está sempre a serviço de grupos políticos que ocupam o poder de Estado e que, em última análise, definem as formas de ação das políticas governamentais.

Outrossim, o funcionário é denominado técnico, pois, a partir de seu conhecimento, executa ações de forma coerente, mas sempre o faz com o intuito de atingir objetivos que não são exclusivamente técnicos ou neutros, desprovidos de algum interesse político. Mas como técnico-político ele deve estar preparado para refletir sobre o que faz, ouvir críticas e reclames sociais, saber negociar em situações de conflito, utilizando o saber técnico para convencer, nunca para impor uma única alternativa.

Fique atento, futuro gestor público: agir como técnico-político significa, em suma, zelar pelo uso do saber científico, mas sempre atento às ações políticas, ou seja, às suas capacidades de saber negociar com interesses complexos e distintos da sociedade civil que se manifestam na “política com P maiúsculo”.

Assim, podemos observar o perigo do tecnicismo exacerbado na gestão pública. Vamos conhecer algumas outras iniciativas implementadas entre os anos 1930 e 1964, na arrancada para a burocratização da gestão estatal no Brasil. Neste aspecto, a obra de Gouvêa (1994) nos possibilita destacar as seguintes iniciativas:

- o fortalecimento do Banco do Brasil, não só como autoridade monetária e comercial, atendendo à alavancagem de políticas públicas estatais, mas como um corpo de funcionários burocráticos dotados de conhecimento técnico que lhes outorgava poder na

condução do banco. Notemos que o concurso público já marcava a forma de ingresso de funcionários;

- ▶ o destaque ao Ministério da Fazenda, organização estatal que passou a incentivar a formação interna de corpo técnico de profissionais, e a criar Conselhos e Comissões Técnicas, visando ao aumento de seu poder político como agência responsável pela formulação de políticas da área fazendária;
- ▶ a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em meados dos anos 1940, responsável pelas diretrizes da política financeira estatal, passando a exercer o papel de entidade monetária com o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. Foi o órgão que deu origem à criação do Banco Central, em 1964, já no período de governo militar no Brasil;
- ▶ a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), fundado em 1952, como autarquia federal, atualmente empresa pública federal desde 1971, com o nome de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Sua origem esteve vinculada ao fomento, via financiamento do desenvolvimento econômico do País; e
- ▶ a instalação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, com vistas à alavancagem do desenvolvimento econômico da região nordeste brasileira.

É importante observarmos que a burocratização da Administração Pública brasileira foi dada em um contexto histórico no qual, a partir da revolução de 1930 e após a crise da economia cafeeira o Brasil é inserido na economia industrial. A urbanização era um fenômeno cada vez mais crescente, fazendo com que o Estado, nesse bojo, tivesse de agir de forma mais intervencionista como agente indutor de um novo pacto de desenvolvimento econômico e social.

Assim, podemos afirmar que essa burocratização não foi dada ao acaso, mas sim vinculada a novas exigências de um País que estava passando por grandes transformações. Iniciada pelo Presidente Getúlio Vargas, tivemos ainda uma experiência marcante na gestão do Presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, na qual a visão de planejamento governamental foi fortalecida por meio do conhecido e ambicioso Plano de Metas, que tinha como objetivo fazer o Brasil crescer 50 anos em cinco.

Em 1961, tomou posse como Presidente do País João Goulart, Jango, como ficou conhecido o Vice-Presidente de Jânio Quadros, que renunciara à presidência da República. Jango deu início ao que foi chamado de reformas de base, propondo mudanças profundas na educação; na posse de propriedades urbana e rural (reforma agrária); no processo eleitoral e na administração tributária. Foi deposto em março de 1964 pelo golpe militar que deu origem a uma nova fase ditatorial de governo no Brasil, que perdurou até os anos 1985.

Os militares deram continuidade à face desenvolvimentista, iniciada em 1956; entretanto, sob a forma de um regime autoritário, em contrapartida à democracia experimentada desde 1955. Ainda assim, podemos destacar que, à revelia dos desmandos do autoritarismo e da repressão política no Brasil nesse período, os governos militares inauguraram o que se pôde chamar de segunda fase das reformas administrativas brasileiras, iniciativa essa que trouxe a conjugação entre aperfeiçoamento da burocracia e certa flexibilidade da ação estatal, em busca de sua agilidade, prejudicada pelos rígidos mandamentos burocráticos.

Isso se tornou possível por meio da edição do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dentre outras medidas fortaleceu a descentralização administrativa, a partir da diferenciação entre as denominadas Administração Direta – englobando a prestação de serviços vinculados à presidência da República e aos Ministérios – e Indireta – relacionada à prestação de serviços realizados por outras entidades de natureza jurídica própria, conforme seu artigo 5º. Eis as principais propostas para a Administração Indireta via a criação de:

- ▶ **Autarquias:** serviços autônomos, criados por lei, dotados de personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para a execução de atividades típicas da Administração Pública que exijam, para seu melhor funcionamento, a gestão administrativa e financeira de forma descentralizada.
- ▶ **Fundações públicas:** entidades de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por lei para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, dotadas de autonomia administrativa, patrimônio próprio, geridas por respectivos órgãos de direção, sendo custeadas por recursos da União e de outras fontes.
- ▶ **Empresas públicas:** entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criadas por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por alguma contingência de conveniência administrativa.
- ▶ **Sociedades de economia mista:** dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei com vistas à exploração de atividades econômicas, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta. (BRASIL, 1967).

O citado decreto fixou ainda princípios para o funcionamento da Administração Federal, como o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

Entretanto, o Decreto-Lei n. 200/67, ainda que um segundo marco na reforma burocrática, permitiu o fortalecimento da chamada



Saiba mais

Administração Federal

Em 1988 a nova Constituição Federal, vigente até os dias atuais, estabeleceu em seu artigo 37 como princípios gerais da Administração Pública: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Fonte: Elaborado pelo autor.

administração paralela, ou seja, uma Administração Indireta emergente e eficiente em alguns setores que obtiveram mais relevo do que os ministérios aos quais estavam ligados. Este é o caso da Petrobras até hoje, por exemplo, em contraposição a órgãos enfraquecidos da Administração Direta, em sua maioria mais lentos e deficientes. As carreiras de funcionários de alto nível de formação e salários foram desprestigiadas na Administração Direta, enfatizando a Administração Indireta, que passou a contar com melhores quadros de pessoal, bem como com estruturas salariais mais elevadas.

Podemos destacar, ademais, outra iniciativa tomada pelos governos militares com vistas à modernização da Administração Pública brasileira, como a criação do Ministério da Desburocratização, no início dos anos 1980, e do Programa Nacional de Desburocratização “[...] que tinham como objetivos a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 92).

Muito bem, agora você deve estar pensando como ficaram as práticas do passado patrimonialista face à burocratização da Administração Pública no Brasil, não é verdade? Será que foram banidas para sempre? Derrotamos enfim o uso privado do Estado?

Essa é uma reflexão muito interessante, pois embora a partir de 1930 tenhamos promovido uma ruptura com o patrimonialismo, suas práticas não foram totalmente abandonadas. Vejamos essas evidências.

A implantação da tipologia burocrática na Administração Pública brasileira não impediu a reprodução de velhas práticas e a institucionalização de novas na relação Estado e sociedade no Brasil. Um estudo muito interessante desenvolvido por Nunes (1997) mostra como esse processo pode ser visualizado no período que vai de 1930 a 1960. Nele, o autor afirma que foram estabelecidos quatro

grandes padrões institucionais que disciplinaram essa relação, por meio de quatro **gramáticas*** conhecidas como: *clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos*.

Na prática, essas gramáticas puderam ser combinadas de formas diversas ao longo do tempo, ora prevalecendo uma em detrimento e/ou em conjugação com as demais, servindo de base para a ação dos aparelhos estatais junto à sociedade.

O clientelismo, que pode ser vinculado à origem patrimonialista do Estado brasileiro e, portanto, vigente desde os tempos do descobrimento, refere-se a mecanismos de controle de certos recursos materiais e de mediação de interesses por intermédio de relações pessoais. Ele não obedece a qualquer critério formal ou jurídico, pressupondo consentimento individual entre as pessoas sem nenhum instrumento legal condicionante.

O corporativismo envolve, por outro lado, a mediação de interesses via instrumentos formalizados cujos agentes são representativos de determinadas categorias sociais diferenciadas, reconhecidas ou até mesmo criadas pelo Estado. Os arranjos do corporativismo passam pela organização horizontal de determinadas categorias sociais que são diferenciadas entre si e que possuem determinantes hierárquicos e formais. Ele constitui uma forma de intermediação pelo Estado de interesses distintos entre empresários e trabalhadores e objetiva a eliminação ou a antecipação dos conflitos em uma sociedade de classes.

O universalismo de procedimentos refere-se ao conjunto de regras de ação que garantem a impessoalidade, isto é, baseia-se no princípio de igualdade de tratamento dos cidadãos perante a lei. Já o insulamento burocrático refere-se à definição de instrumentos que promovem certa proteção do núcleo técnico do Estado, ou, ainda, certo **distanciamento do técnico em relação à política**, em busca de evitar a interferência da sociedade civil nas ações estatais.

Desse modo, podemos entender o surgimento do universalismo de procedimentos, do insulamento burocrático e do

*Gramáticas – indicação da existência de diferentes combinações culturais e elementos dentro de uma mesma estrutura. Fonte: Nunes (1997).

Você se recorda da discussão sobre o técnico-político? O insulamento burocrático é uma dessas práticas.

corporativismo a partir de 1930, enquanto o clientelismo, já uma prática recorrente no País, continuou sendo conjugado com as demais gramáticas. No primeiro governo Vargas (1930-45), por exemplo, foi implementado

[...] a legislação corporativista e foram criadas instituições corporativistas; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação do sistema de mérito. Estas novas gramáticas ‘modernizantes’ interagiram com uma antiga, o clientelismo, que foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha. (NUNES, 1997, p. 47).

No período que se estendera de 1946 a 1950, o clientelismo fora retomado como gramática dominante. O universalismo de procedimentos fora esquecido, bem como foram enfraquecidas as agências insuladas, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visto até então como ícone do regime autoritário. O corporativismo não fora alterado.

A partir de 1950, no segundo governo de Getúlio Vargas e no de Juscelino Kubitschek, foram criadas diversas agências estatais responsáveis pela formulação e implementação de políticas econômicas inerentes à industrialização, configurando a gramática do insulamento burocrático como a mais marcante, complementada pelas demais que não se afastaram de cena. Esse período foi marcado pelo debate em torno do nacional-desenvolvimentismo, em que as agências insuladas se incumbiam de traçar políticas isoladas das instâncias partidárias, tidas como clientelistas.

No governo Goulart, de 1961 a 1964, a gramática do clientelismo foi evidenciada em detrimento das outras três. Já no período militar, o insulamento burocrático foi a vedete da reforma administrativa de 1967, por meio do fortalecimento da chamada Administração Indireta, que deu margem a criação de várias agências, desvinculadas da participação e do controle da sociedade civil sobre o Estado.

Assim, podemos evidenciar que não só a reprodução do clientelismo, herdeiro legítimo do patrimonialismo, mas também a criação de novas práticas ou gramáticas, como o insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos e o corporativismo permearam a implantação da Administração Pública do tipo Burocrática no Brasil.

Resumindo



Nesta Unidade, verificamos que a Administração Pública Patrimonialista foi trazida de Portugal, pela comitiva de Pedro Álvares Cabral, em 1500. A instalação da família real portuguesa, em 1808, reproduziu e reforçou as raízes patrimoniais da gestão estatal de origem lusitana em nossas terras, confundindo o domínio das coisas privadas do monarca no Estado. Vimos, também, como essas práticas foram vivenciadas durante anos no Brasil.

Somente a partir de 1930 é que viemos a conhecer a primeira iniciativa de ruptura com a ordem patrimonial, por meio da introdução de uma grande reforma administrativa do Estado, iniciada pelo presidente Getúlio Vargas, responsável pela adoção de medidas que passaram a configurar a Administração Pública Burocrática no Brasil, acarretando o ocaso do ciclo patrimonial. Entretanto, vimos que esses traços patrimoniais como práticas sociais, resistiram e se reproduziram ao longo do tempo convivendo com outras práticas ou gramáticas criadas após as experiências burocráticas.

Os governos militares, pós-1964, reforçaram a modernização da gestão estatal marcando essas iniciativas pelo reforço da Administração Indireta, baseada no princípio da descentralização, por meio da edição do Decreto-Lei n. 200/67. Esse decreto propiciou uma cisão entre a chamada Administração Indireta e a Direta, na medida em que a Indireta gerou uma gestão paralela, mais flexível e autônoma, forte e profissionalizada, e a segunda foi enfraquecida, tornando-se lenta e pouco profissionalizada.

Com base no estudo desta Unidade, podemos evidenciar que todas as mudanças importantes ocorridas na Administração Pública no Brasil tiveram como pano de fundo o afastamento da participação popular, ou seja, aconteceram sem o povo. Note que, primeiro tivemos a vinda da família real sem o convite dos habitantes da Colônia, pelo contrário, a Corte de Portugal aqui desembarcou e usurpou as habitações e outras propriedades privadas para a sua instalação. Trouxeram na bagagem o patrimonialismo estatal sem nenhuma interferência local.

Segundo, a independência foi decretada pelas mãos de um príncipe, apoiado por elites locais, descoladas do resto da sociedade civil. A instauração da República, de forma semelhante, foi conquistada por um golpe militar, apoiado por elites descontentes. A implantação, a partir dos anos 1930, da Administração Pública Burocrática também não foi diferenciada. Outra vez um golpe militar, que não permitiu a posse de um presidente eleito, rompeu com o poder da oligarquia rural. Novamente uma trama de elites.

Ampliamos também o nosso conhecimento no que tange a implantação do Decreto-Lei n. 200/67, responsável pelo refinamento do modelo da Administração Burocrática brasileira, que se deu em um contexto de regime autoritário de governo, comandado pelos militares que haviam tomado o poder, em 1964, e destituído o então Presidente João Goulart, ante o medo das consequências que as suas reformas de base poderiam causar ao País.

Como pudemos ver, a passagem da Administração Pública no Brasil do tipo Patrimonial para a Burocrática ocorreu em meio a golpes militares e a deposição de presidentes eleitos.



Atividades de Aprendizagem

Agora é hora de verificarmos o seu nível de apreensão dos temas até aqui tratados. Para tanto, realize as atividades propostas.

1. Sintetize as principais características das práticas da gestão estatal no Brasil, de D. João VI até o fim da Monarquia. Por que elas podem ser classificadas como patrimonialistas?
2. O que entendemos por coronelismo? Quais foram as suas características?
3. Por que os anos de 1930 foram importantes para a história da Administração Pública no Brasil? Quais são as marcas deixadas pela Administração Pública Burocrática implantada a partir de então?
4. Comente as *gramáticas* reproduzidas nas relações entre Estado e sociedade no Brasil.
5. Em qual contexto e como se caracterizou a segunda reforma administrativa no Brasil, de 1964 a 1985?

UNIDADE 6

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender as propostas da Administração Pública Gerencial;
- ▶ Compreender a ideia das atividades não exclusivas de Estado; e
- ▶ Identificar as diferenças entre o modelo Burocrático e o Gerencial.

O ADVENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Caro estudante,

Bem-vindo à última Unidade desta disciplina. Agora vamos estudar as propostas de mudança da Administração Pública Burocrática para a denominada Administração Pública Gerencial no Brasil, baseada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), que estudamos na Unidade 3.

Conhecemos esse processo e os seus desdobramentos até os dias atuais. Você está preparado para seguir adiante? Acreditamos que sim!

A partir dos anos de 1985, o Brasil, enfim, retornou ao convívio com a democracia. Findo o período dos regimes militares, José Sarney assume a presidência do Brasil, dado o falecimento de Tancredo Neves antes da própria posse. Seu desafio maior foi o de lutar contra um processo inflacionário de grandes proporções, mas sem grande êxito. No entendimento de Bresser-Pereira (1992; 1996), o Estado brasileiro se viu envolto por uma grave crise fiscal. Se até 1985 o Estado era o ator principal que bancava parte do desenvolvimento econômico, passou então a dar sinais de incapacidade financeira para continuar mantendo esse papel. Tal crise atingiu o seu ápice ao final dos anos de 1980, tomando proporções incontroláveis, por meio de um processo hiperinflacionário, em janeiro de 1990.

Somente a partir desse ano foi dado o alerta à sociedade, momento que coincide com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990, primeiro presidente escolhido pelo voto direto após o fim da ditadura militar. Em seu governo foram dados, ainda que de forma atabalhoada, os primeiros passos em direção às reformas

econômicas e de gestão estatal. Fora promovida, pois, uma reforma estatal que trazia em seu bojo a ideia de redução da presença do Estado, tanto no plano econômico, como indutor e executor de políticas de desenvolvimento, como no plano das políticas de cunho social.

Medidas concretas foram promovidas para contemplarem a extinção e a fusão de entidades governamentais, inclusive ministérios; o afastamento e o remanejamento de pessoal; e o início de um vasto programa de privatização de empresas estatais, configurando, desta forma, a desestatização. Essas medidas tomadas em prol de uma pretensa racionalização da máquina estatal provocaram o desmantelamento desses aparelhos e, ainda, o desgaste da imagem do serviço público perante a sociedade.

Envolvido em graves escândalos de corrupção, Fernando Collor de Mello foi afastado por *impeachment* da presidência em 1992, assumindo a presidência o seu Vice-presidente Itamar Franco, que nomeia, em 1993, Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda. Inicia, então, um processo de estabilização econômica a ser efetivado após a entrada em cena do Plano Real, a partir de 1994. Dado o sucesso desse plano, Fernando Henrique Cardoso (FHC) conquista a eleição para presidente do Brasil naquele mesmo ano, vindo a tomar posse em 1995.

Você deve estar se perguntando: por que FHC implantou a Administração Pública Gerencial, não é verdade? Em que contexto histórico-social foi justificada a reforma do Estado a partir dessa concepção?

Podemos constatar que, desde os anos de 1980, vivenciávamos um contexto de desestruturação e crise de um modelo de Estado desenvolvimentista na América Latina. Dito de outro modo, uma falência dos modos de intervenção estatal no continente, experimentados por volta dos anos de 1930 e consolidados nos anos de 1950 com o avanço de modelos econômicos, responsáveis pela

transição da tradição agrário-exportadora de sua economia para a via da industrialização.

Esse período ficou conhecido como inerente a um processo de substituição de importações e originou o chamado nacional-desenvolvimentismo, ou seja, uma interpretação que concebia as economias nacionais latino-americanas como subdesenvolvidas e em desvantagem perante a concorrência dos países industrializados. Fora necessária, então, a adoção de medidas protecionistas para as indústrias nacionais, e admitida, ainda, a ação forte do Estado na economia, seja como ator importante tanto na definição de estratégias de crescimento e direção da economia como promotor direto desse processo de industrialização. Assim, sua atuação seria sentida firmemente no sistema produtivo, por meio de inversões econômicas que ampliariam o seu tamanho via empresas estatais. Um exemplo marcante dessa estratégia foi a criação, em 1942, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Somemos a essa estratégia eventos inerentes às transformações na economia capitalista em nível mundial, como:

- As mudanças nos processos de gestão da produção e circulação de bens que passaram a ter como pressuposto básico o regime da oferta, ou seja, a colocação no mercado de produtos de baixo custo e em grandes quantidades capazes de estimular e atender ao consumo de massa. Registramos nesse evento um novo padrão econômico pressionado pela demanda, isto é, em que a produção passou a ser baseada na maior adequação à capacidade de atendimento das exigências dos consumidores, por meio da adoção de métodos mais flexíveis de gestão da produção envolvendo a utilização de novas tecnologias.
- A constituição de um sistema financeiro internacionalizado no início dos anos de 1960 com a criação de um mercado para empréstimos e investimentos financeiros na Europa e nos Estados Unidos, formado por ativos em dólares vindos de excedentes de países ex-

portadores e de empresas multinacionais, dotado de regulamentação própria como a taxa de juros. Como esse mercado operava em dólar, os Estados Unidos assumiram grande poder de controle sobre a taxa de juro internacional, trazendo, como consequência, a perda de autonomia das autoridades financeiras dos Estados nacionais. Isto é, naquilo que dizia respeito à definição de políticas monetárias e às consequentes taxas de juros para as suas moedas, enfraquecendo, em particular na América Latina, as capacidades das intervenções estatais nas economias locais.

- O rearranjo dos processos decisórios locais devido à tendência à unificação de decisões em níveis regionais,

envolvendo unificação de mercados entre países, a partir da formação de blocos comuns que pudessem combater a própria dinâmica de enfraquecimento dos Estados nacionais frente à economia mundial globalizada. Um grande exemplo foi a formação do Mercado Comum Europeu, que deu origem à atual União Europeia.

Esse era o pano de fundo subjacente à América Latina quando da posse de FHC. Assim, ao iniciar o seu governo, FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado como ministro o professor Bresser-Pereira, que se torna o artífice e defensor de um processo mais amplo de reestruturação do Estado, incluindo nela reformas de cunho administrativo, previdenciário e político denominada de Administração Pública Gerencial.



Saiba mais

Mercado Comum Europeu



Sucessor, desde 1992, da Comunidade Econômica Europeia, teve como objetivo inicial integrar economias de países

europeus, após o fim da Segunda Guerra Mundial, com vistas a garantir-lhes processos de desenvolvimento econômico e social compartilhados e contínuos. Atualmente é composto por vinte e sete Estados membros e sua mais marcante característica é a integração econômica e comercial por meio de um mercado único que permite a livre circulação, entre seus territórios, de bens, serviços, capitais e trabalhadores. Em 1999, foi criado o euro, ou seja, uma moeda de circulação comum entre os Estados-membros. Fonte: Elaborado pelo autor.

A leitura que o então gestor do MARE fazia sobre a crise do Estado brasileiro, naquela ocasião, foi caracterizada por quatro aspectos. São eles:

- ▶ **Fiscal ou financeiro:** poupança pública negativa e perda do crédito público, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado.
- ▶ **Modo de intervenção na economia:** falência do modelo de substituição de importações adotado no País a partir dos anos de 1930.
- ▶ **Forma de administração do Estado nos moldes burocráticos:** incapacidade de atendimento com eficácia aos cidadãos.
- ▶ **Político:** crises de legitimidade do regime militar, de adaptação ao regime democrático (transição democrática) e moral (*impeachment* de Collor).

Registramos que os processos complexos e diversificados de intervenção estatal com vistas ao desenvolvimento nacional, a partir dos anos de 1930, resultaram na expansão de gastos públicos e de organizações estatais, bem como no fortalecimento da Administração Indireta. Em paralelo, não foram tomados os cuidados necessários para os devidos ajustes nos diversos estágios de desenvolvimento inerentes à revisão de gastos, incentivos e subsídios, gerando nestes dois últimos um forte descontrole na dinâmica desordenada.


Verificamos já à época a superposição de órgãos estatais responsáveis pelas duplicidades de competências e pela desorganização dos aparatos públicos estatais, contribuindo para a incapacidade cada vez maior dos governos de atenderem as demandas sociais em relação ao Estado, propiciando um quadro de descrédito generalizado do setor público no Brasil.

Assim, no governo FHC a Administração Pública Gerencial foi um instrumento por meio do qual se buscou um possível redesenho dos

Contornos da nova Administração Pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados, ‘*a posteriori*’, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12).

Criado pelo MARE em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado passou a conter os princípios gerais da Administração Pública Gerencial, inserida no bojo de um conjunto de ações inerentes ao que foi denominado de **processo de “reconstrução” do Estado**. Dentre seus objetivos principais constava modernizar e aumentar a eficiência dos governos da União, dos Estados e municípios, bem como contribuir para o ajuste fiscal destes, sugerindo “enxugamentos” de quadros de pessoal em excesso, a fixação de tetos de remuneração para servidores públicos e mudanças nas regras inerentes à aposentadoria e à previdência.

Assim, na perspectiva da reforma gerencial, o papel do Estado, contrapondo-se ao modelo do Estado Social Burocrático, seria o do Estado Social Liberal, ou seja, protetor dos direitos sociais, promotor e não agente econômico do desenvolvimento, capaz de realizar serviços sociais por meio de estruturas organizacionais flexíveis públicas, porém não estatais. Iniciou, assim, a transição da Administração Pública do tipo Burocrática para a Gerencial, ancorada em três dimensões básicas. São elas:



Conheça os detalhes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no site <<http://www.bresserpereira.org.br/>>.

- ▶ a institucional-legal, compreendendo o papel do Estado e seus aspectos legais;
- ▶ a cultural, em que há a transformação de valores burocráticos para os valores gerenciais; e
- ▶ a gerencial, por meio da qual se pretendia tornar o serviço público mais eficiente e de qualidade para a população.

Na proposta da Administração Pública Gerencial passavam a prevalecer, então, valores vinculados à qualidade, à eficiência e à eficácia dos serviços públicos e à busca pelo estabelecimento de uma cultura gerencial em distinção à cultura burocrática nas organizações públicas. Ainda assim, não se tratava de negar totalmente os princípios do modelo burocrático, preservando deles o interesse público, os sistemas de méritos e de carreiras estruturadas de funcionalismo, a avaliação de desempenho e a formação continuada de pessoal.

Em suma, a Administração Pública Gerencial, no bojo de uma proposta mais ampla da chamada “reconstrução do Estado”, visava superar disfunções e desajustes tanto administrativos como estruturais e crônicos na gestão pública brasileira, que contribuíram sobremaneira para um impasse gerencial e fortaleceram a crise do Estado. Dentre essas distorções no serviço público, eram destacadas:

- ▶ a rigidez excessiva de regras e procedimentos operacionais;
- ▶ as insuficiências orçamentárias, de recursos materiais e tecnológicos;
- ▶ a expansão exacerbada da Administração Indireta, como empresas estatais, fundações, autarquias; as disparidades entre servidores da Administração Direta e Indireta; e
- ▶ a distribuição desordenada de contingentes de pessoal, como a carência ou o excesso em determinadas áreas, os regimes de trabalho, as carreiras, os níveis de remuneração e capacitação distorcidos, dentre outras.



Incluía-se nessas ferramentas gerenciais a avaliação de desempenho por meio de indicadores específicos, sugerida pela obra *Reinventando o Governo* – de David Osborne e Tom Gaebler.

O pensamento dos formuladores do MARE impunha a opção por um modelo de Estado que, preservando os ideais democráticos, pudesse ser desenhado como uma organização estatal mais enxuta, reduzidas as suas atividades consideradas não prioritárias, extintas as redundâncias e obsolescências e, ainda, delegando ao mercado aquilo que pudesse ser feito por ele, como atividade empresarial de cunho competitivo. No plano da gestão propriamente dita, os aparelhos estatais deveriam ser dotados de instrumentos gerenciais modernos capazes de garantir sua maior eficiência e eficácia.

De acordo com Osborne e Gaebler (1995), o orçamento seria uma importante peça para um governo de resultados, na medida em que deve refletir as missões de determinado governo, os seus objetivos específicos, bem como os resultados de qualidade a serem alcançados. Logo, torna-se possível não só o acompanhamento da execução daquilo que foi previsto, como também a que custos os resultados foram alcançados no plano qualitativo.

Note que a Administração Pública Gerencial pretendida desde 1995, foi uma das opções do governo FHC frente à crise do Estado, no intento específico de superar os entraves históricos do modelo burocrático clássico e em sintonia com um novo padrão de desenvolvimento, marcado pelas novas tecnologias. Ou, ainda, a definição de um modelo distinto de Estado, que deveria ser atuante e gerencial, sem, necessariamente, adotar o gigantismo de seu antecessor burocrático, herdado do regime militar.

Nesse cenário, a Administração Pública Gerencial passou a defender características, tais como:

- ▶ a profissionalização dos servidores públicos;
- ▶ a busca de controle de resultados por meio de indicadores de desempenho;
- ▶ a descentralização administrativa;
- ▶ a utilização de técnicas de gestão consagradas no setor privado da economia, como a satisfação do cidadão-cliente, a melhoria contínua, a flexibilização de rotinas e procedimentos operacionais, a maior parti-

cipação dos servidores nos processos decisórios, a valorização do gerente no lugar do administrador burocrático, dentre outras ferramentas; e

- a utilização mais racional de recursos públicos.

Quanto às ações inerentes à eficiência da máquina administrativa, foram propostas alterações nas configurações das organizações públicas, assim caracterizadas:

- a distinção de atividades exclusivas de Estado como aquelas inerentes à regulamentação, à fiscalização, ao fomento e à definição de políticas públicas, bem como a sua localização no chamado Núcleo Estratégico Estatal, composto este pelo gabinete da presidência e ministérios, e pelas cúpulas do Poder Executivo com suas secretarias e agências vinculadas, diferenciadas em executivas e reguladoras;
- a identificação de atividades não exclusivas de Estado como aquelas que podem também ser executadas pelo setor privado da economia, de cunho competitivo. Enquadravam-se nessa classificação os serviços públicos de caráter social ligados à educação, saúde, cultura e pesquisa desenvolvidos por universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus e, ainda, os denominados serviços de apoio, como limpeza, transporte, vigilância e manutenção, que deveriam ser terceirizados. As atividades de cunho social deveriam ser executadas em parceria com o Estado, por meio de entidades de caráter público, porém não estatais, denominadas de Organizações Sociais; e
- as atividades empresariais estatais que deveriam ser transferidas para o mercado por meio de processos de privatizações, como siderurgia, telefonia, dentre outras concretizando e reforçando o processo de desestatização.

As atividades exclusivas de Estado seriam concentradas na instância denominada de Núcleo Central, ou seja, aquela composta pelos ministérios e suas secretarias com a incumbência básica de pensar, controlar e avaliar políticas de governo, apoiadas por agências do tipo executivas e reguladoras.

As agências executivas foram constituídas por autarquias e fundações públicas que, com vistas à efetivação de políticas públicas, tivessem como encargos a tarefa de arrecadar impostos, implementar ações de seguridade social básica e garantir a segurança pública, por exemplo.

Observe que a proposta de constituição de agências executivas não institucionalizava uma nova configuração jurídica no serviço público, não é verdade?

A agência executiva era uma qualificação que recebia uma autarquia ou fundação pública, por meio de decreto presidencial, a partir de sua decisão de candidatar-se à adesão dessa qualificação. Para tanto, deveria o ente interessado ter a permissão de seu ministério, definir uma proposta de projeto institucional e organizacional e firmar um contrato de gestão com seu ministério supervisor. Nesse contrato de gestão, constariam seus compromissos a serem assumidos em torno de ações e metas a serem cumpridas e avaliadas, a partir de indicadores de desempenho acordados. Após cumprir essas etapas, o ente interessado aguardava a qualificação por meio da publicação do decreto presidencial.

Com isso, os órgãos centrais, ministérios e secretarias, após a formulação das políticas, delegariam de forma descentralizada a sua execução a essas agências, as quais seria garantida a flexibilização na gestão para o alcance dos resultados previstos nos contratos de gestão. Já as agências reguladoras diferenciavam-se das executivas não só por possuírem uma maior autonomia,

mas também por serem criadas por lei específica pelo Congresso Nacional e não por decreto. Igualmente, passaram a ter como incumbência a regulamentação e a regulação de serviços públicos de caráter monopolista, regulando, mas não determinando, os preços destes. Essas agências passaram a ter importância em setores como o de petróleo em razão do fim do monopólio da Petrobras e a privatização de serviços de telecomunicações e de energia elétrica.

Conforme explicita o próprio Bresser-Pereira (1998a, p. 226)



Saiba mais

Congresso Nacional

O edifício do Congresso Nacional foi projetado por Oscar Niemeyer e é sede do Poder Legislativo. Sua arquitetura lembra a letra “H”, o prédio apresenta 28 andares que abrigam atividades administrativas. O seu interior apresenta um vasto acervo cultural e paisagístico. Nas cúpulas se localizam os plenários, na convexa a Câmara dos Deputados e na côncava o Senado Federal. Fonte: <<http://www.brasilviagem.com/pontur/?CodAtr=2849>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

A diferença entre os dois tipos de agência está no fato de que, embora as duas gozem de maior autonomia administrativa, as agências reguladoras são entes públicos mais autônomos em relação ao governo, uma vez que a elas compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico. Seus dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso, o que não acontece com os dirigentes das agências executivas, que são de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República.

Foram então criadas por legislações específicas, entre os anos de 1996 e 1997, as três primeiras agências reguladoras da era gerencial – Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). O Banco Central e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica já funcionavam também como agências reguladoras. Até o primeiro trimestre de 2008, o País já contava com mais sete dessas agências, sendo a mais recente a

Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada em 2005, já no governo do Presidente Lula.

Agora que você já sabe o que são atividades exclusivas de Estado, bem como a forma organizacional que assumiram, vamos tratar das atividades não exclusivas de Estado. Essa proposição, sem dúvida, pode ser considerada a grande novidade da Administração Pública Gerencial no Brasil. Por seu intermédio, serviços públicos, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica, prestados diretamente por entidades estatais, passariam a ser realizados por entidades públicas não estatais denominadas de **Organizações Sociais** (OS), ou seja, prestadoras de serviços de interesse público, sem, entretanto, pertencerem ao Estado, sendo constituídas na esfera do Direito privado.



Para conhecer em detalhes a proposta de concepção e criação das OS, acesse <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno02.PDF>. Acesso em: 1º dez. 2010.

Você deve estar pensando: como assim? Isso significaria privatizar a saúde e a educação no Brasil?

A opção pela esfera pública não estatal não significaria a privatização do Estado, conforme os pensadores do MARE. Isso porque as OS atuariam em áreas em que o mercado é incapaz de atuar ou até compete com o Estado (educação e saúde, por exemplo) e cujas organizações estatais não se apresentam de forma eficiente e flexível na execução de serviços públicos. Do mesmo modo, as OS seriam públicas porque estariam voltadas para o interesse público, sem fins lucrativos ou corporativos e não estatais por não serem de propriedade do Estado. Ou seja, não confundiriam, neste caso, aquilo que é público com o que é de natureza estatal.

Logo, para prestarem serviços de natureza pública, as OS deveriam estabelecer parcerias com o Estado, por meio de um processo denominado pelo então ministro Bresser-Pereira como publicização, do seguinte modo:

- ▶ a decisão da entidade e do ministério a qual essa se vincula de se submeter a publicização;
- ▶ a extinção dessa mesma entidade estatal, por meio de lei, para que possa ser absorvida por uma associação ou fundação, criada por pessoas físicas e de direito privado; e
- ▶ a qualificação dessa entidade como organização social realizada pelo governo. Essa OS assumiria, então, por cessão precária, todos os bens da entidade extinta.

Os servidores públicos da extinta entidade estatal passariam a integrar um quadro em extinção e, vinculados ao ministério ao qual pertenciam, seriam cedidos às OS. Os novos servidores dessa nova entidade seriam contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Logo, seriam empregados não vinculados diretamente ao Estado. Os procedimentos inerentes às compras da OS permaneceriam vinculados aos processos de licitação pública, podendo contar com normativas próprias.

O Estado, por meio de contrato de gestão com a OS, repassaria recursos necessários à oferta de serviços públicos de forma gratuita aos cidadãos. A utilização desses recursos públicos estaria sob controle de órgãos internos e do Tribunal de Contas. Outra garantia de controle do desempenho dessa entidade pública não estatal, sem fins lucrativos, seria dado pela constituição de um Conselho de Administração que detivesse o poder e que fosse composto por membros natos e eleitos, representantes governamentais e da sociedade civil.

Caberia ainda à OS a adoção de instrumentos flexíveis de gestão para o atendimento eficaz ao cidadão, bem como a instituição de canais de comunicação para que seu desempenho fosse controlado externamente.

Os contratos de gestão também seriam instrumentos importantes para o controle das OS, devendo conter:

- ▶ os indicadores de desempenho;

- ▶ a visão estratégica, missão e metas institucionais em acordo com a política pública a qual se vinculam;
- ▶ os recursos e condições indispensáveis ao cumprimento dos objetivos pactuados;
- ▶ aos dispositivos institucionais de avaliação de desempenho;
- ▶ as possibilidades que permitam rediscussão e/ou rescisão contratual, bem como a sua vigência e condições para renovação;
- ▶ as condições de responsabilização por descumprimento de pactos contratuais;
- ▶ as obrigações mútuas tanto da OS quanto do governo por intermédio dos ministérios envolvidos; e
- ▶ a efetivação de condições que permitam a publicidade de atos e, ainda, o controle por parte da sociedade.

Em princípio, os estrategistas do MARE pensavam que, em nível do governo federal, poderiam ser consideradas como atividades não exclusivas de Estado e de maior relevo aquelas exercidas pelas universidades, pelas escolas técnicas, pelos centros de pesquisa,

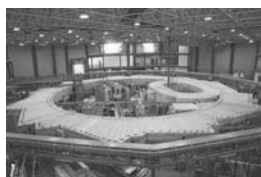
hospitais e museus. Em 1997, foi então editada a Medida Provisória n. 1.591, transformada na Lei n. 9.637 no ano seguinte, dando início ao processo de publicização de entidades estatais. As primeiras OS criadas a partir dessas duas legislações absorveram a Fundação Roquette Pinto, organização ligada a atividades de televisão educativa no Rio de Janeiro, e o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron.



Saiba mais

Laboratório Nacional de Luz Síncrotron

Centro de pesquisa estatal localizado em Campinas (SP), o LNLS é um laboratório aberto a usuários do Brasil e do




Exterior que oferece condições excepcionais para os cientistas realizarem pesquisas em nível de competitividade mundial. Fonte: <<http://www.lnls.br/lnls/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=60>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

A **estratégia de extinção** de entidades estatais e de contratação de OS para a execução de atividades não exclusivas de Estado foram também vivenciadas por Estados e municípios, como ocorreu na cidade de São Paulo, por exemplo, quando foram firmados contratos com várias OS locais para a prestação de serviços de saúde. Essa estratégia tem gerado conflitos judiciais contrários a esse procedimento. Polêmica jurídica semelhante experimentou o Estado de Santa Catarina que, por meio da Lei n. 12.929, de 4 de fevereiro de 2004, criou o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais.

Desse modo, o Estado Social-Liberal se configurou como flexível, mais enxuto, descentralizado e “publicizado” no plano das estruturas organizacionais, como vimos até aqui. No plano da transformação da cultura burocrática para a gerencial, as principais ações foram tentadas por meio de programas e políticas de recursos humanos. Dentre elas podemos enumerar:

- ▶ o Programa de Qualidade e Participação, cuja intenção era a de implantar princípios de programas de qualidade total, fartos no setor privado, em todos os órgãos estatais do Poder Executivo, incentivando a aplicação de técnicas que buscassem a participação dos servidores públicos e seus compromissos com a avaliação e melhoria de resultados de satisfação dos seus clientes, internos e externos, dentre outras; e
- ▶ o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, que, também, à luz da qualidade total, seria dedicado aos processos de reestruturação gerencial dos ministérios.

Foi ainda instituída uma nova política de gestão de pessoal a partir da Emenda Constitucional n. 19/98, que alterou significativamente a Constituição Federal de 1988. A partir dela, a estabilidade no serviço público passou a ser efetivada após três anos de estágio probatório, tendo sido avaliado o desempenho satisfatório do servidor. Em caso de desempenho insatisfatório, o servidor poderia ser demitido, mas a ele reservada a ampla defesa.



Para saber mais sobre essas polêmicas, acesse o site do professor Bresser-Pereira <<http://www.bresserpereira.org.br/>>.

Acesso em: 1º dez. 2010.

Tornou-se possível, ainda, a demissão por excesso de quadros, situação na qual, se comprovada a ameaça aos limites legais permitidos para gastos com pessoal na Administração Pública, seria permitida a extinção do cargo. Contando, ademais, com o advento da publicização, bem como com as terceirizações de atividades de apoio, o Estado diminuiria seus quantitativos de pessoal passando a conter custos e a reduzir os seus déficits financeiros.

Foi extinto, também, pela mesma emenda, o Regime Jurídico Único para os servidores públicos, conforme ditava o artigo 39 da Constituição Federal de 1988, que obrigava a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios a instituírem um regime único para todos os seus servidores, baseados em estatutos próprios, impedindo o regime celetista na gestão pública, por exemplo. Pela emenda, essa obrigação deixava de existir.



Saiba mais

Supremo Tribunal Federal (STF)

Criado pela Constituição Federal de 1988, o STF é a Corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, seguindo os princípios constitucionais e a garantia e defesa do Estado de Direito. Fonte: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=293>. Acesso em: 25 fev. 2010.



Entretanto, no ano de 2000, os Partidos dos Trabalhadores (PT), o Comunista do Brasil (PC do B), o Democrático Trabalhista (PDT) e o Socialista do Brasil (PSB) propuseram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIN n. 2135-4, com pedido de liminar ao Supremo Tribunal Federal (STF) em Brasília, julgada procedente por esta Corte, sendo publicada a liminar favorável aos impetrantes em março de 2008. Com isso, até o julgamento final pelo STF, o Regime Jurídico Único

retornou ao texto constitucional, conforme redigido em 1988.

Por fim, de acordo com Bresser-Pereira (1998a), artífice da reforma gerencial, as mudanças na área de gestão de pessoas na Administração Pública eram tarefas prioritárias no existente cenário à época, implicando o estabelecimento de uma política voltada à captação de novos servidores, ao desenvolvimento ou à capacitação do pessoal, à implantação de um sistema de remuneração adequado que estimulasse o desempenho por meio de incentivos e à instituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado.

Você sabe quais foram as consequências dessa reforma gerencial?

Vejam os que, ainda em 1999, no segundo mandato de FHC, o MARE foi extinto, sendo suas atribuições transferidas para a Secretaria de Gestão (SEGES) – vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esta continuou na mesma linha de reforma gerencial e desenvolveu: o Programa Nacional de Desburocratização, o Programa de Valorização do Servidor, o Programa de Gestão Pública Empreendedora e o Programa de Qualidade no Serviço Público.

Na avaliação de Paula (2007, p. 136), “[...] ainda não foram realizadas muitas análises sistemáticas sobre o desenho do aparelho de Estado, após a reforma de 1995”. De concreto, em nosso entendimento, podemos observar que durante o período de dois mandatos do Presidente FHC, a reforma gerencial foi amplamente estudada e cuidadosamente expressada em legislações específicas. A vontade política estava muito clara por parte do governo em sua implementação. Contudo, como vimos, a transferência de atividades não exclusivas de Estado para as OS, no governo federal, foram muito tímidas. Na educação, por exemplo, o próprio Bresser-Pereira (1998a) reconheceu as dificuldades que enfrentou no Ministério da Educação, que, se em princípio tomou como positiva a ideia da publicização das universidades, a rejeitou posteriormente por pressão dos reitores inviabilizando essa ação.

No tocante à proposta das agências, as executivas não lograram muito êxito. Já aquelas definidas como reguladoras, conforme já vimos, tiveram seu quantitativo aumentado, sendo algumas delas criadas no mandato do sucessor de FHC, após 2003. No plano de gestão de pessoal, a extinção do Regime Jurídico Único, proposto pela Emenda Constitucional 19/98, uma das estrelas da reforma, sofreu um retrocesso com a ADIN n. 2135-4 até a decisão final do STF.

O governo do Presidente Lula aproveitou alguns princípios da proposta gerencial, como a ideia da qualidade no serviço público,

os contratos de gestão, as agências reguladoras, mas tirou de evidência a publicização. Na educação, por exemplo, em vez de se falar em extinção de universidades e escolas técnicas, que teriam as suas funções assumidas por OS, o que se viu nos últimos seis anos de governo foi a criação de novas universidades e escolas profissionalizantes com *status* de ensino superior, bem como a contratação de quadros de pessoal pelo Regime Único Estatutário.

Por meio do Decreto n. 5.378/05 o governo federal criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), que em seu artigo 1º define como sua finalidade a contribuição para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, bem como para o aumento da competitividade do País. Seus produtos são:

- ▶ a avaliação continuada de entidades estatais por meio de autoavaliação e do Programa de Qualidade no Serviço Público, já existente; e
- ▶ a desburocratização por meio da simplificação de processos administrativos e a melhoria na gestão do atendimento direto aos cidadãos.

Alguns Estados brasileiros, como São Paulo e Minas Gerais, vêm adotando, em suas legislações inerentes à gestão de pessoal, o condicionamento para progressão funcional e melhoria de remuneração ao alcance de metas preestabelecidas. Diante do exposto, as prescrições da Administração Pública Gerencial continuam sendo utilizadas como orientações nos planos de mudança cultural, ou seja, procedimentos administrativos e profissionalização da máquina estatal no Brasil.

Entretanto, no governo federal, no tocante à diminuição do tamanho do Estado por meio da transferência de suas atividades não exclusivas para setores públicos não estatais, o movimento até agora tem sido o inverso. Ou seja, a crença é a de que a gestão pública de qualidade nas áreas sociais, como a educação, a saúde, a cultura e a científica, consideradas não exclusivas pelo Plano

Diretor da Reforma do Estado de 1995, pode ser efetivada por entes estatais, mantidos como propriedades do Estado. Essa parece ser uma das grandes distinções da GESPÚBLICA em vigor, quando relacionada aos conselhos da Administração Pública Gerencial, concebida no governo FHC.

CRÍTICAS E ALTERNATIVAS TEÓRICAS À TIPOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Agora que você já sabe como as tipologias da Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial se manifestaram no Brasil, situadas em contextos histórico-sociais específicos, vamos discutir um pouco sobre as críticas à tipologia Gerencial, na literatura internacional e nacional, bem como apontar caminhos para uma proposição alternativa de tipologia a ser construída.

ALGUMAS REFLEXÕES CRÍTICAS AOS PRESSUPOSTOS DO GERENCIALISMO

A Administração Pública Gerencial, ou Nova Gestão Pública, se apresenta como uma alternativa ao modelo de Administração Pública Burocrática, considerando a ineficiência deste último para lidar com as demandas do Estado contemporâneo. Tais considerações são muito questionadas na literatura, que elabora críticas ao gerencialismo na Administração Pública.

A burocracia como tipo especial de poder permitiu a emergência das organizações burocráticas. Ou seja, aquelas caracterizadas pela existência de normas formais escritas, impessoais, nas quais impera a meritocracia e a separação nítida entre o que é público e o que é privado.

Desde o advento das abordagens clássicas propostas por Taylor e Fayol, no início do século XX, grande parte do chamado pensamento administrativo vem sendo dominado por uma concepção cartesiana de gestão em que predominam dimensões objetivas. Isto é, abordagens que priorizam os conjuntos de técnicas e ferramentas com vistas ao alcance da eficácia e produtividade organizacionais baseadas nos moldes burocráticos racionais.

Vimos ainda que por meio da Administração Pública Burocrática foi possível a superação da tipologia patrimonialista na gestão estatal, você concorda?

É importante lembrarmos ainda que os estudos analíticos sobre a emergência da burocracia realizados por Weber (1984) se referem a uma forma histórica de racionalidade da vida social como instrumento importante de negação a modelos pré-burocráticos inerentes à patronagem e ao patrimonialismo advindos da dominação do tipo tradicional.

A ética burocrática – sua aderência impessoal às regras, à especialização, à hierarquização das relações sociais, ao apego a procedimentos regularizados e rotineiros – está vinculada a comportamentos capazes de garantirem a não influência de interesses políticos e compromissos particulares, visando à separação entre aquilo que é de interesse público ou privado, em uma sociedade democrática. Se a ética burocrática é assim, dizem

os críticos, não se pode imputar à burocracia as causas da ineficiência da gestão pública. Você concorda com essa afirmativa?


Entre os anos de 1950 e 1970, o modelo burocrático de gestão passou a ser cada vez mais questionado sobre a sua eficiência para enfrentar um contexto mundial de grandes transformações, dentre elas: a crise do dólar americano, a desestabilização de economias mundiais, o aumento da inflação, a elevação de taxas de juros nas economias centrais, a discussão sobre o papel do Estado como agente econômico produtivo, a saturação de mercados de certos bens de consumo duráveis no Primeiro Mundo, a emergência dos países do Sudeste Asiático e a grande competitividade de seus produtos nos mercados internacionais.

Surgem, então, as iniciativas inerentes às chamadas **novas tecnologias** de gestão organizacionais, que passaram a pregar a flexibilização dos processos de produção constituindo como palavras de ordem a busca da qualidade total, a gestão democrática, a terceirização, a redução de estoques, o defeito zero, a polivalência do trabalho, a multiquificação do trabalhador, a reengenharia, dentre outros. O culto a essas práticas de gestão deu origem ao movimento gerencialista.

Essas ideias foram reforçadas com o lançamento da “onda” a Gestão da Excelência, nos Estados Unidos, nos anos 1980, como um modelo capaz de conter, em seu bojo, um cabedal de preceitos necessários ao alcance do sucesso competitivo das organizações produtivas ocidentais nos mercados mundiais.

Alguns atributos passaram a ser caracterizadores de organizações inovadoras e excelentes. Dentre eles, ganharam destaque:

- ▶ a determinação para a experimentação constante da inovação;
- ▶ a prática da escuta, do conhecimento e respeito ao cliente;
- ▶ a busca da autonomia e do espírito empreendedor dos líderes e demais membros organizacionais;



Algumas dessas novas tecnologias de gestão são tratadas, detalhadamente neste curso, nas disciplinas *Gestão de Operações e Logística II* e *Gestão da Qualidade no Setor Público*.

- ▶ o alcance de ganhos de produtividade por meio das pessoas, tendo como base o seu maior envolvimento e participação no trabalho;
- ▶ o compromisso com os valores organizacionais e a gestão por resultados;
- ▶ a procura por estruturas organizacionais enxutas que possam dar agilidade às decisões e aos processos;
- ▶ a implantação de processos decisórios descentralizados garantidores de maiores níveis de autonomia em toda a organização; e
- ▶ a crença em uma sociedade de mercado e em seus aspectos competitivos.

Esse movimento gerencialista foi incorporado à Administração Pública, a partir da Grã-Bretanha, com o nome de Nova Gestão Pública (*New Public Management*). No Brasil, como vimos, essa tendência foi concretizada por meio da chamada Administração Pública Gerencial, a partir dos anos de 1995. Além de sua pretensão de certa banalização da burocracia, outras críticas são direcionadas ao gerencialismo na Administração Pública.

A partir de agora vamos sintetizar a NGP e a sua versão adaptada no Brasil. Preparado para mais essa descoberta? Vamos lá?

De acordo com Paula (2007), essa tipologia gerencial, ao ser transplantada do setor privado da economia para o setor público, trouxe consigo a ideia de separação entre a política e a administração, tratando a gestão estatal por uma via tecnicista, descolada de suas bases políticas. Isto é, não enfrentou questões complexas da dinâmica da participação social em uma sociedade democrática, não integrando **questões técnicas** e políticas, indissociáveis no plano das relações entre Estado e sociedade.

Você se recorda que na Unidade 1, deste livro, tratamos da gestão tomada como uma ferramenta neutra na perspectiva técnica? Em caso de dúvida, retorne àquelas páginas para auxiliar a sua reflexão.



Algumas limitações do gerencialismo aplicado à gestão estatal podem ser assim destacadas:

- ▶ o fortalecimento de uma nova elite gerencial para ocupar-se da reorganização das máquinas estatais, bem como das atividades de regulação de serviços transferidos para o setor privado;
- ▶ o reforço do poder de agências executivas, centralizando o poder decisório nos núcleos estratégicos de governo;
- ▶ o excessivo reforço da autonomia gerencial, não só induzindo a uma lógica de cunho individualista, mas também dificultando uma visão de caráter global, coletiva, participativa e sistêmica de gestão governamental;
- ▶ a dificuldade para o controle social do poder decisório das elites gerenciais públicas, dada a ênfase na sua autonomia de ação “empreendedora” em busca de resultados maximizadores;
- ▶ a aplicação indiscriminada e acrítica de “modismos gerenciais” (Qualidade Total, Reengenharia etc.) do setor privado à gestão pública; e
- ▶ a flexibilização do modelo burocrático de gestão estatal baseada na concepção do Estado Gerencial, visto na Unidade 3.

Desse modo, as críticas estão centradas na dificuldade do movimento gerencialista em dar conta da compatibilização entre ferramentas técnicas de gestão e a dinâmica da política da gestão na Administração Pública. Ou seja, à sua dimensão sociopolítica, já que a ênfase em dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa coloca em risco a sua capacidade de inovação e de compromisso com uma agenda governamental incrementadora de um processo de participação cidadã.

Outra consideração crítica importante às propostas da NGP, a partir da adoção dos princípios da excelência empresarial, é a sua pretensão de substituição dos “administradores públicos”, tidos como ineficientes, por “gerentes”, ou seja, perfis distintos de comportamento nos quais os valores gerenciais superariam os valores burocráticos. As críticas a essa ênfase nos valores gerenciais ocorrem exatamente em razão de que essa tendência reforçaria a postura técnica do gestor público, negando, de certa forma, sua capacidade de ação como técnico-político, necessária no setor público, como defendemos na Unidade 5.

De outro modo, ancorada nos pressupostos da NGP, a substituição do perfil denominado como administrador burocrático por aquele identificado como novo gerente concebe um perfil gerencial voltado à racionalidade, à competição e ao sucesso enfatizando um tipo ideal de gerente impregnado e obcecado por desempenhos eficazes, movido pela busca da produtividade e resultados maximizadores, sempre atento ao mercado. A questão polêmica é exatamente a preocupação com essa lógica de ação na gestão estatal: será que podemos tratar a gestão de serviços públicos com a mesma lógica com que tratamos a gestão empresarial privada? Essa questão é o cerne das críticas.

Portanto, apesar de serem importantes para a melhoria da prestação dos serviços públicos, a introdução de ferramentas mais apuradas de gestão, como proposto pela NGP ou Administração Pública Gerencial, no caso brasileiro, permitem, por meio de críticas, a reflexão do modo como essas ferramentas são trazidas do setor privado da economia sem a sua devida contextualização para a gestão pública, bem como a ênfase ao mercado que, segundo seus críticos, é dada na NGP.

Que desejamos uma prestação de serviço público de qualidade, ninguém duvida; entretanto, temos que pensar sob que condições ela será alcançada. Será que podemos dar ao setor público o mesmo tratamento dispensado às empresas privadas em suas lógicas de competição e de mercado?



Na Unidade 3, tratamos dessa proposta da Administração Pública Gerencial no Brasil, você se recorda? Consulte novamente aquela Unidade caso sinta necessidade.

Em uma sociedade de mercado, o Estado tende a ser menos presente no cotidiano dos indivíduos, principalmente na oferta de serviços públicos, atuando mais em sua regulação, por exemplo. Também nessa sociedade o consumo assume uma grande importância, pois os indivíduos passariam a valorizar aquilo que têm e não o que são, ou, dito de outra maneira, o ter – bens materiais – seria mais importante do que o ser ou existir. Os indivíduos tendem a maximizar seus comportamentos em termos de acesso a esses bens da sociedade de consumo – adotando valores impostos pelo mercado

Com base nessa realidade, como ficariam as necessidades de usuários de serviços públicos desprovidos de condições de barganha por uma melhor condição de vida na sociedade? Veremos adiante uma proposta que sugere um viés sociopolítico de Administração Pública, colocada como uma possível alternativa ao gerencialismo.

O modelo Paraeconômico e a ideia da Administração Pública Societal

Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982), importante cientista social brasileiro, em sua obra *A Nova Ciência das Organizações* publicada no Brasil em 1981, deixou como um de seus principais legados acadêmicos a proposição de uma Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais ou o modelo Paraeconômico. Nele, o autor faz uma crítica ao que chamou de modelo unidimensional de análise e planejamento dos sistemas sociais, reinante, dentre outros, no campo da Administração em especial. Ou seja, um modelo de sociedade que elege o mercado como principal ordenador de negócios, tanto em nível pessoal como social.

Em contraposição, sugere o modelo de análise multidimensional cuja característica marcante é a ideia de

Delimitação organizacional, que envolve: a) uma visão de sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (dos quais o mercado é apenas um), onde o homem se empenha em tipos nitidamente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas; b) um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais. (RAMOS, 1981, p. 140).

Assim, o mercado teria uma delimitação quanto a sua importância na vida de uma coletividade, não sendo, entretanto, negadas a sua existência e importância. Isso porque o mercado, na visão de Ramos, reduz os indivíduos a meros agentes de maximização de utilidades, sendo permanentemente movidos por imposições mercantilistas. Logo, seu modelo Paraeconômico estabelece pressupostos alternativos e complementares a essas condições, tais como: o mercado é mais uma das alternativas na vida das pessoas e de suas relações interpessoais; os indivíduos não estão exclusivamente preocupados em maximizar suas utilidades em prol do mercado, mas também em ordenarem suas vidas em torno de possibilidades de atualização pessoal; e os indivíduos não estão forçados, inteira e exclusivamente, a adotar valores impostos pela sociedade de consumo.

Pelo modelo Paraeconômico, ainda que existindo o mercado, o indivíduo não deve se tornar seu escravo, ou seja, não deve se comportar “[...] apenas de maneira que venha a corresponder às expectativas de uma realidade social dominada pelo mercado” (RAMOS, 1981, p. 142). Desse modo, Ramos (1981) pensou uma alternativa na qual pudesse se concretizar a superação de um processo unidimensional da vida humana, tanto individual quanto coletiva. Isto é, vencer a possibilidade de os indivíduos serem capturados, exclusivamente, pelos valores do mercado que os conforma a determinados padrões de comportamento de caráter egoísta e que privilegiam o ter.

A ideia é a de construção de sistemas e práticas multidimensionais nos quais o mercado seja apenas mais uma alternativa, dentre tantas outras, no tocante às capacidades dos indivíduos para desenvolverem atualizações em sua vida pessoal, valorizando o ser.

Você ficou confuso com essas ideias? Vamos explorá-las melhor?

Na verdade, elas nada mais são do que um refinamento teórico que propõe que, em uma dada sociedade, os indivíduos possam se tornar mais livres para, além de seguir, de modo exclusivo, normas e padrões conformativos de mercado, possam exercitar outras formas de ser. Em uma sociedade de consumo são impostos certas regras as quais os indivíduos tornam-se “importantes”, por exemplo: pela posse de bens como carros, roupas e joias de grife, belas casas, cargos e *status* profissional elevados, dentre outros. Em busca da maximização desses resultados, os indivíduos envidam esforços, sendo “menos importantes” aqueles que não os realizam.

Desse modo, concretizam a unidimensionalização da vida, o império do “ter”, a competição, as desigualdades. Ao contrário, o modelo Paraeconômico propõe que a vida humana não seja pautada exclusivamente por essa maximização, pois o indivíduo deve ter espaço para exercer atualizações pessoais, ou seja, outras capacidades que o permitam “ser”. Isto é, a possibilidade de que o indivíduo, ainda que submetido a padrões e normas (de mercado, inclusive), que estes últimos sejam mínimos, sempre consentidos pelos próprios indivíduos e nunca impostos. Do mesmo modo, possam ainda desfrutar de outros compromissos ou objetivos de cunho pessoal, tomados como indispensáveis para a sua atualização, o seu próprio bem-estar.

Assim, um indivíduo, para ser valorizado em uma sociedade, não precisaria, necessariamente, possuir riqueza material ou ocupar cargos de destaque. Ainda que dependa de bens para sua subsistência, o fato de existir já lhe garante importância. Este modelo

pressupõe, ademais, uma sociedade menos competitiva, em que os indivíduos possam participar mais intensamente da vida em coletividade como iguais, menos amarrados ao consumo, mais ativos no sentido de preservação do social, participando em instâncias decisórias, associativas, sempre em busca de uma melhoria qualitativa da vida.

Concretamente, o modelo Paraeconômico de Ramos (1981) propõe uma caracterização híbrida de estilos de vida multicêntrica entre três categorias: economia, isonomia e fenonomia.

Em linhas gerais a **economia** significa o espaço caracterizado pelas organizações formais – empresas privadas, de fins não lucrativos, dentre outras – que:

- ▶ prestam ou vendem bens e serviços a clientes;
- ▶ sobrevivem graças às suas capacidades de se manterem eficientes para seus clientes, bem como produtoras de lucros;
- ▶ em geral tendem a ser grandes e complexas, dadas as suas estruturas física, de pessoal e tecnologia;
- ▶ empregam pessoas que ocupam cargos e têm suas vidas profissionais pautadas por meio de planos de avaliações de desempenhos e resultados alcançados; e
- ▶ não socializam as informações estratégicas nem internamente nem para o público, condicionando sua divulgação a determinados interesses que lhes são próprios.

Já a **isonomia** faz referência a uma dada possibilidade de constituirmos ambientes mais igualitários de convivências sociais, ou seja, espaços onde todos os seus membros gozem de mesma igualdade, por exemplo, o SOS Mata Atlântica e o Green Peace. Nesses espaços, observamos:

- ▶ as amplas possibilidades de atualização pessoal, busca de relações interpessoais promotoras de qualidade de vida coletiva e imposições mínimas de comportamento e, ainda assim, definidas por consenso;

- ▶ o desempenho de atividades pelas pessoas de forma voluntária e motivadas pela satisfação pessoal, definindo relacionamentos solidários;
- ▶ as pessoas desempenhando atividades por vocação e pela busca de satisfações intrínsecas e não ocupando empregos, ou, ainda, não tendo a maximização de utilidade como regra;
- ▶ a não imposição de autoridade do tipo líderes (mandantes) e liderados (subordinados), prevalecendo a ideia de comunidade em que a relação de mando é deliberada coletivamente; e
- ▶ as práticas de relações interpessoais diretas sem intermediários – chefias, supervisores, divisão exacerbada de trabalho, por exemplo.

A **fenonomia** pressupõe um sistema social, de caráter esporádico ou mais ou menos estável, iniciado e orientado por um indivíduo, ou ainda por um pequeno grupo, que permite a seus membros o máximo de opção pessoal e o mínimo de subordinação a imposições operacionais formais (RAMOS, 1981). Nesse sistema:

- ▶ as pessoas têm espaço para a liberação plena de suas criatividade, desempenhando atividades automotivadas;
- ▶ os resultados econômicos de atividades criativas desenvolvidas são secundários desafiando princípios maximizadores de mercado;
- ▶ os seus integrantes possuem consciência social, ainda que suas atividades tenham caráter singular; e
- ▶ uma opção pessoal não pressupõe, necessariamente, abandonar o restante da sociedade, mas sim conquistar outras pessoas para compartilharem e apreciarem experiências para as quais se sintam confortáveis. Podem ser identificadas como exemplos de organizações desse sistema as cooperativas de produtores artesanais e as associações de economia solidária.

Em suma, o modelo Paraeconômico estabelece uma crítica ao aprisionamento dos indivíduos às regras e padrões exclusivos de mercado em uma sociedade de consumo, buscando atenuar essa tendência por meio da coexistência das categorias da isonomia e fenonomia, pressupondo, por meio dessas duas categorias, a criação de sistemas sociais em que predomine menos competição e mais solidariedade, mais consciência social coletiva do que individual.

Enfim, uma sociedade na qual, mesmo existindo o mercado, as pessoas não sejam totalmente consumidas por ele, podendo ter atitudes proativas, críticas e independentes em busca de uma ordem social mais equilibrada e menos injusta.

Mas o que isso tem a ver com gestão pública, você deve estar se questionando, não é?

Por definição, no modelo Paraeconômico, em sua busca por situações alternativas às regras de mercado, a ação estatal deve ser pautada por uma abordagem

[...] política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre enclaves sociais, necessários à estimulação qualitativa da vida social dos cidadãos. (RAMOS, 1981, p. 177).

Para tanto, é proposto um modelo que busque um equilíbrio na alocação de recursos públicos entre as atividades de mercado e as fenomenias e isonomias.

Dito de outro modo, as alocações de recursos públicos não devem ser exclusivamente canalizadas para incentivos a atividades de mercado, ou seja, àquelas que levem em conta as atividades de produção e consumo. Em uma sociedade de mercado, a produção se equivale à venda, e o consumo à compra.

Podemos afirmar, portanto, que em um mercado os esforços são concentrados naquilo que se pode vender, e os indivíduos

produtivos são aqueles que detêm emprego formal e que podem consumir. Ou seja, o mercado considera pouco as reais necessidades humanas enfatizando o que os indivíduos podem ser levados a consumir, dadas as suas capacidades econômicas.

Sendo assim, temos que as políticas de alocação de recursos governamentais, fixadas nessas premissas de mercado – na categoria economia –, passam a não considerar investimentos em atividades vinculadas às fenonomias e isonomias, não incentivando alternativas não geradoras de retornos econômicos à sociedade. Por isso, pessoas e atividades que se encontram fora daquilo que signifique ou produza riquezas econômicas são marginalizadas. Fica de fora dessa alocação uma gama de ambientes que podem ser produtivos, mas que não dispõem de recursos econômicos por estarem à margem das economias.

Uma equilibrada alocação de recursos públicos deve, necessariamente, incluir não apenas ambientes nos quais as pessoas estão inseridas no plano das economias, possuindo empregos e rendas capazes de adquirir o que precisam, como também pessoas que estão a sua margem, desempregadas ou deslocadas da capacidade de consumo, no intuito de propiciar qualidade de vida para todos os cidadãos independentemente de seu status econômico.

Esse equilíbrio deve incentivar ambientes de fenonomia e isonomia, ou seja, criar condições para a sobrevivência de grupos e atividades que não fazem parte dos grandes interesses econômicos, mas que podem resistir ao mercado por meio de iniciativas, como o associativismo, cooperativismo, a produção de bens artesanais, dentre outras. Assim agindo, fogem ao sistema econômico convencional e clássico dos grandes empreendimentos empresariais.

O ideário do modelo Paraeconômico nos permite pensar criticamente as propostas de um Estado Gerencial, como vimos na Unidade 3, na medida em que concentra orientações inerentes a pressupostos de mercado; ou, ainda, no plano organizacional, importa modelos e ferramentas empresariais de gestão.

O modelo Paraeconômico nos deixa várias perguntas ainda sem respostas, tais como:

- ▶ A ação do Estado focada na dimensão gerencial não estaria, assim, podendo ser levada a um desequilíbrio na alocação de recursos, privilegiando as atividades de produção e consumo em detrimento de ambientes não diretamente aí inseridos – as *isonomias* e *fenonomias*?
- ▶ As lógicas das gestões empresariais aplicadas às políticas governamentais não provocariam uma visão mercadológica de serviços públicos como a saúde e a educação, prejudicando aqueles menos favorecidos em uma sociedade?
- ▶ Indivíduos que não conseguem ou não optam por inserção em atividades nas “economias” teriam incentivos para se ocuparem em outras atividades nas isonomias e fenonomias?

Coerente com o modelo Paraeconômico, Paula (2007), a partir da crítica à Administração Pública Gerencial, como vimos anteriormente, propõe, ainda que de forma não definitiva e acabada, como ela mesmo afirma na obra citada, a ideia de Administração Pública Societal. Ou seja, uma modelagem de gestão pública na qual estejam inseridos:

- ▶ a devida ênfase na participação social em processos decisórios de políticas públicas, por meio da institucionalização de canais apropriados de acesso da população;
- ▶ a estruturação de uma proposta política capaz de repensar o modelo de desenvolvimento do Brasil;
- ▶ uma discussão crítica das estruturas das máquinas estatais, bem como de seus instrumentos de gestão;
- ▶ a ênfase na dimensão sociopolítica da ação estatal como alternativa às dimensões econômico-financeiras;
- ▶ a valorização de iniciativas locais de organização, bem como de gestão da coisa pública; e

- o incentivo à Gestão Social, ou seja, o reconhecimento de iniciativas locais que incluam demandas de diversos públicos-alvos inerentes à cultura, ao associativismo, dentre outras.

Assim, como acabamos de ver, essa postura crítica em relação à Administração Pública Gerencial é salutar, pois demonstra, acima de tudo, a preocupação com uma ação do poder público afinada com o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, participativa e promotora da inclusão social.

Você, caro estudante, como futuro gestor público, deve estar preocupado com a efetividade da prestação dos serviços públicos, por isso, procura utilizar as técnicas de gestão para o alcance de resultados. Mas lembre-se de que jamais devemos abrir mão de uma análise crítica sobre as nossas ações, bem como de uma visão de mundo na qual, como ensina o modelo Paraeconômico, haja espaços alternativos para um modo de vida mais solidário, mais participativo, mais fraterno entre as pessoas ainda que coexistindo com o mercado.

Resumindo



Nesta Unidade, estudamos os rumos da Administração Pública Gerencial no Brasil, a partir de 1995. Apoiado nas ideias da Nova Gestão Pública, vistas na Unidade 3, o professor e então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, por intermédio do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), concebeu um conjunto de propostas que pressupunham uma crítica contundente ao modelo de Administração Pública Burocrática, que, no entendimento do MARE, havia se tornado ineficiente e incapaz de responder as demandas da sociedade brasileira.

Assim, por meio da edição do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, foi iniciada a árdua tarefa de “reconstruir” o Estado, conforme pregavam seus idealizadores. O papel do Estado deixava de ser agente do desenvolvimento econômico, para se limitar a ser o fomentador desse processo, definindo os rumos das políticas públicas nesse sentido, passando, ainda, a realizar serviços sociais por meio da flexibilização de suas estruturas organizacionais e abrindo espaço para as entidades públicas não estatais – as Organizações Sociais (OS).

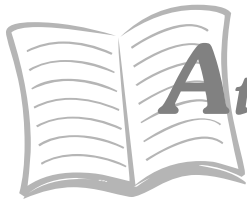
As OS caracterizaram, em nosso entendimento, a proposta mais ousada e pioneira dentre as demais da Administração Pública Gerencial. Foram também desenvolvidas iniciativas na área de gestão de pessoas, bem como na de otimização de procedimentos administrativos.

Entretanto, como você pôde observar, o MARE enfrentou dificuldades para disseminar e implantar a publicização. A não publicização das universidades, por exemplo, atingiu o que se propunha de forma mais ousada na proposta da Administração Pública Gerencial no tocante à prestação de serviços tidos como não exclusivos do Estado. Derrota também sofreu a emenda constitucional do fim do Regime Jurídico Único, questão ainda não totalmente resolvida até o final dos anos 2008.

Pudemos perceber, pelas ações do governo eleito em 2003 até os dias atuais, que alguns princípios da reforma gerencial vieram para ficar, como as agências reguladoras, a manutenção das privatizações e terceirizações e, ainda, a aplicação dos contratos de gestão, as avaliações de desempenho e o receituário da qualidade total.

Logo, parece ficar claro que a resistência ao modelo gerencial se concentrou na forma da propriedade na prestação de serviços públicos que, ao contrário de serem delegados a entidades não estatais, estão sendo incentivadas a continuarem como estatais, apoiadas pelo GESPÚBLICA como programa-mor de gestão organizacional em prol da qualidade dos serviços prestados.

Vimos também que a Administração Pública Gerencial não é unanimidade na literatura especializada, sendo criticada por sua ênfase nos chamados valores gerenciais de mercado, transpostos para a gestão estatal. O modelo Paraeconômico, proposto por Ramos (1981), foi apresentado como pano de fundo para se pensar alternativas da ação estatal na sociedade contemporânea, inclusive a partir da crítica que este permite à própria Administração Pública Gerencial, em seu viés de mercado.



Atividades de aprendizagem

Certifique-se de que você entendeu a discussão proposta para esta Unidade respondendo às atividades de aprendizagem a seguir.

1. Imagine que em sua cidade as universidades, as escolas e os hospitais públicos estatais foram extintos e, em seu lugar, assumiram as OS. O que você acharia dessa proposta? Será que esses entes funcionariam melhor do que o que você está acostumado a ver? Você apostaria nessa ideia? Crie um grupo de discussão com seus colegas no AVEA.
2. Suponha que um amigo seu, muito crítico em relação às propostas da reforma do Estado nos moldes da Administração Pública Gerencial, afirme que a verdadeira intenção das parcerias entre o setor público estatal e as Organizações Sociais não passa de uma privatização do serviço público no Brasil. Agora, imagine que você está encarregado de respondê-lo, à luz do que vimos nesta Unidade, a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado. E, ainda, que você também possa estar inclinado a pensar do mesmo modo, procure responder colocando-se como que se estivesse fazendo parte da equipe técnica do MARE, certo? Acesse: <<http://www.bresserpereira.org.br/>> e clique no campo “Plano Diretor e Emenda Constitucional” para ajudar na elaboração da resposta, juntamente com o que você estudou nesta Unidade.

3. Elabore um quadro comparativo com as principais características distintivas entre a Administração Pública Burocrática, vista na Unidade 5, e a Gerencial, estudada nesta Unidade.
4. Quais são as principais características do modelo Paraeconômico de Ramos (1981)? Em que ele é importante para pensarmos propostas alternativas de gestão pública?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste livro, abordamos temáticas importantes para a sua formação como futuro administrador público e pudemos compreender, por meio de uma contextualização histórica, a trajetória da Administração Pública no Brasil, desde 1500 até os dias atuais, sendo possível mostrarmos, com base na teoria, os fatos do mundo concreto.

Na Unidade 1, introduzimos uma visão ampliada do conceito de Administração a partir da ideia da gestão vinculada à prática social. A intenção foi a de propiciarmos a você a compreensão de fenômenos cotidianos de uma forma mais crítica e menos tecnicista.

Na Unidade 2, estudamos conceitos ainda mais fundamentais para a sua formação profissional na área de Administração Pública. Dentre eles, destacamos a ideia de dominação e suas manifestações nos aparelhos de Estado. Como você aprendeu, a dominação do tipo tradicional é a raiz para a Administração Pública Patrimonial, ou seja, aquela em que o patrimônio público se confunde com o do governante, não havendo distinção entre o que seja coisa pública e coisa privada. Nessa tipologia, a crença nas tradições e na fidelidade ao governante legitimavam sua autoridade.

Diferentemente, a dominação do tipo racional-legal foi a responsável pelo surgimento da burocracia que institucionalizou o exercício da autoridade por meio da crença em regras e normas escritas e impessoais. Triunfante, após o advento da sociedade moderna, passou a ser predominante como forma de garantia de legitimação do poder, tanto na gestão pública como na privada. No Estado, a dominação foi eternizada pela Administração Pública Burocrática. Nela, ocorreu a separação entre o público e o privado.

Os governantes passaram a exercer poder legitimados por normas e regras de cunho racional. Sua autoridade tem como limite os ditames legais.

Em contraposição à tipologia burocrática, vimos que surge, a partir dos anos de 1970, a concepção denominada de Nova Gestão Pública, um conjunto de pressupostos que introduziram, na gestão estatal, ideias já consagradas no setor privado da economia mundial. Na NGP, observamos uma crítica à incapacidade da tipologia burocrática estatal em atender com qualidade às demandas da sociedade contemporânea.

A rigidez e a inflexibilidade da burocracia, aliadas ao inchaço e ao desperdício dos gastos públicos, segundo os defensores da NGP, tornam necessária uma reformulação da gestão estatal, com vistas a torná-la mais ágil, enxuta e eficaz.

Na Unidade 3, mostramos como nasceu a NGP na Grã-Bretanha, disseminando a ideia do Estado Gerencial, defendendo um Estado mais enxuto no plano das estruturas organizacionais por meio da terceirização e privatização, bem como a iniciativa de inculcação de valores gerenciais aos funcionários públicos. Os Estados Unidos, a Nova Zelândia e a Austrália são casos marcantes na literatura especializada dessa nova tipologia de Administração Pública.

A partir da Unidade 4, trouxemos o foco da disciplina para o Brasil. Assim, você pôde compreender a face patrimonialista da nossa Administração Pública desde a chegada dos colonizadores portugueses, passando pelo regime monárquico, até a época da chamada República Velha. Viu, neste último período, como os “coronéis” da época dominavam a gestão pública, confundindo o público com o privado. Somente a partir de 1930, na era Vargas, é que o Brasil passou a vivenciar a face burocrática da gestão estatal com a implantação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que deu início à profissionalização da Administração Pública em nossas terras.

Os militares, durante os anos de 1964 a 1985, continuaram a modernização da gestão pública brasileira com a instituição do famoso Decreto-Lei n. 200/67, fortalecendo a descentralização da ação estatal por meio da Administração Indireta – organizações

públicas, autarquias e fundações. Por fim, evidenciamos a implantação do enfoque da NGP no Brasil, com o nome de Administração Pública Gerencial, a partir dos anos de 1995. Por intermédio do Plano Diretor de Reforma do Estado, foram propostas várias ações com fins específicos para que o modelo burocrático fosse repensando, adotando um conjunto de medidas capazes de tornar mais ágil e eficaz a máquina pública estatal.

Para concluirmos, mostramos a você, caro estudante, que a NGP não é unanimidade. Seus principais críticos apontam os receios de pensar a gestão estatal pelo prisma do mercado. Assim, a proposta do modelo Paraeconômico foi apresentada como uma forma distinta de pensarmos a ênfase no mercado como única alternativa para o bem-estar da sociedade e da qualidade da gestão pública nos dias atuais. Assim, com a possibilidade de uma análise crítica e contextualizada, histórica e socialmente, é que pensamos a formação de um profissional da Administração Pública. Reflita sobre isso e sucesso em seu aprendizado!

Referências



ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 173-199.

AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1963. 802 p.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu, 1979. 464 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília: UNB, 1986. 1.328 p.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987. 379 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. *Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. *Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938*. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=74417>>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. *Emenda Constitucional n. 19*, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. *Lei n. 9.637*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. *Lei n. 12.929*, de 4 de fevereiro de 2004. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2004/012929-011-0-2004-001.htm>>. Acesso em: 10 maio 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992. 188 p.

_____. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n.1, p. 7-29, 1996.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34; Brasília: ENAP, 1998a. 368 p.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998b.

_____. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998c. p. 237- 270.

_____; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. 314 p.

BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2003. 477 p.

CAMPOS, A. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? In: *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 21-33.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *The Managerial State*. London: Sage, 1997. 176 p.

DAMATTA, Roberto. *Relativizando: uma introdução à antropologia social*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. 246 p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, jul. 1995.

DU GAY, Paul. Making up managers: bureaucracy, enterprise and the liberal art of separation. *British Journal of Sociology*, v. 45, n. 4, p. 655-676, 1994.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989. 318 p.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. 320 p.

HARNECKER, Marta. *Os conceitos elementares do materialismo histórico*. 2. ed. rev. São Paulo: Global, 1983.

HOUAISS, Instituto Antonio Houaiss. Versão monousuário, 3.0. Objetiva: junho de 2009. CD-ROM.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 316 p.

JENKINS, Kate. A reforma no serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 201-213.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Ação gerencial na Administração Pública: a re/produção de “raízes” brasileiras. 2000. 334 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte - MG, 2000.

_____. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e o “fato”. *Revista Gestão & Produção*, São Carlos, v. 8, n. 3, p. 304-318, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a07.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

_____. Cultura nacional e o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043318.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

KETTL, Donald. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993. 276 p.

KLIKSBERG, Bernard. (Org.). *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura/INAP, 1994.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de Administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008. 259 p.

MEDEIROS, Antônio Carlos de. A Administração sob uma perspectiva histórica. *Revista da Fundação Jones dos Santos Neves*, Vitória, n. 4, p. 4-8, out./dez. 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *O que é burocracia*. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. 112 p.

MOTTA, Fernando; VASCONCELOS, Isabela. *Teoria geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002. 441 p.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997. 146 p.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 264 p.

OSBORNE, David; GAEBLER, Tom. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. 970 p.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração Pública e burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 109-121.

PRATS i CATALÁ, Joan. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 271- 314.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia. *Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber*. Belo Horizonte: UFMG, 1995. 160 p.

RAMOS, Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981. 210 p.

_____. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983. 366 p.

REED, Michael. *Sociologia da Gestão*. Oeiras: Celta Editora, 1997. 167 p.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 215-235.

SANO, Hironobu. *Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. 2003. 149 f. (Mestrado em Administração Pública, Governo e Sociedade Civil no contexto local) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/os/03.10.15-DISSERTACAO-HIRO.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: USP, 1987. 597 p.

WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de una sociologia comprensiva*. México: Fondo de Cultura, 1984. 1237 p.

WOOD JUNIOR, Thomaz. *Organizações espetaculares*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 208 p.

MINICURRÍCULO

Gelson Silva Junquilha

Possui graduação em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (1981), mestrado em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (1989) e doutorado pela Universidade Federal de Minas Gerais (2000).



Realizou estágio de doutorado na École des Hautes Études Commerciales – HEC – Montreal – Canadá (1997/1998). Foi secretário de Administração da Prefeitura de Vitória, Espírito Santo (1990/1991), e secretário de Educação da Prefeitura da Serra, Espírito Santo (2005/2008).

É professor associado da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), atuando no ensino, pesquisa e extensão em níveis de Graduação e Pós-Graduação *Stricto* e *Lato Sensu* da mesma instituição. A sua área de pesquisa está ligada às temáticas de gestão pública, cultura organizacional, teorias organizacionais e desenvolvimento gerencial. É autor de diversos artigos acadêmicos em livros e revistas científicas. Atualmente, ocupa a direção do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da UFES.

ISBN 978-85-7988-026-1



9 788579 880261



UENF
Universidade Estadual
do Norte Fluminense



uff
Universidade
Federal
Fluminense



**GOVERNO DO
Rio de Janeiro**

SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA